

52545  
56590/121  
ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS  
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

---

ACTA JURIDICA ET POLITICA

TOMUS XL.

Fasciculus 1-26.

IN MEMORIAM

**DR. KOVÁCS ISTVÁN**

AKADÉMIKUS, EGYETEMI TANÁR

SZEGED

1991



# KOVÁCS ISTVÁN EMLÉKKÖNYV







**IN MEMORIAM**

**DR. KOVÁCS ISTVÁN**

**AKADÉMIKUS, EGYETEMI TANÁR**

**SZEGED**

**1991**

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum  
Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

JÓZSEF BALÁZS, LÁSZLÓ BLUTMAN, ERVIN CSÉKA, BÉLA KEMENES, IMRE  
MOLNÁR, KÁROLY NAGY, JÓZSEF RUSZOLY, ISTVÁN SZENTPÉTERI, ANDRÁS  
TAMÁS, JÓZSEF VERES

Redigit  
KÁROLY TÓTH

Nota  
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja  
a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos bizottsága

BALÁZS JÓZSEF, BLUTMAN LÁSZLÓ, CSÉKA ERVIN, KEMENES BÉLA, MOLNÁR  
IMRE, NAGY KÁROLY, RUSZOLY JÓZSEF, SZENTPÉTERI ISTVÁN, TAMÁS  
ANDRÁS, VERES JÓZSEF

Szerkeszti  
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése  
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0563-0606

Ez a kötet a József Attila Tudományegyetem és a Szegedi Akadémiai Bizottság támogatásával készült.

## ELŐSZÓ

A József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara tudományos közleményeinek sorában kiemelkedő, ugyanakkor különleges jelentősége van az Acta Juridica et Politica XL. kötetének. A jelen kiadvány azokat a tanulmányokat, dolgozatokat tartalmazza, amelyeket a Kar tagjai, a társkarok professzorai, a tanítványok és munkatársak készítettek dr. Kovács István akadémikus, tanszékvezető egyetemi tanár oktatói működésének negyven éves jubileuma alkalmából. A tiszteletadást és a nagyrabecsülést kifejező ezen megnyilvánulás sajnálatos különlegességét az adja, hogy Kovács István professzor nem élhette meg hetvenedik életévének betöltését, hiszen már 1990. november 29-én hosszú, fájdalmas betegség után elhunyt, így ez a kiadvány poszthumusz emlékkötet lett.

Kovács István 1921. szeptember 21-én született Nyírbátorban, a régi Szabolcs és Szatmár megyék határvidékén. Állam- és jogtudományi tanulmányait a Debreceni Tudományegyetemen végezte a második világháború időszakában. 1943-ban szerzett jogi doktorátusával ügyvédjelölt lett. Innen vezetett útja 1945-ben a debreceni Ideiglenes Nemzeti Kormány tisztviselői közé. Egészen fiatalon került 1947-48-ban Veszprém megye alispáni székébe.

1950-ben a szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karára kapott meghívást az államjog oktatására, és a rákövetkező évben — a szegedi megbízásával párhuzamosan — az MTA Állam- és Jogtudományi Intézet igazgatóhelyettese lett. A szegedi Állam- és Jogtudományi Karon 1954 októberétől kezdődően tanszékvezető egyetemi tanárként tevékenykedett. 1954-ben szerezte meg az állam- és jogtudomány kandidátusa, 1962-ben pedig az állam- és jogtudomány doktora tudományos fokozatot. 1965-ben a Magyar Tudományos Akadémia levelező, 11 évvel később — 1976-ban — pedig annak rendes tagjává választották.

E rövid megemlékező írás nem alkalmas dr. Kovács István akadémikus tudományos munkásságának részletes elemzésére és értékelésére. Ehhez tudományos életműve túlon túl gazdag és széles körű, hiszen közleményeinek száma messze meghaladja a százat. Elméleti vizsgálódásait tankönyvek, jegyzetek sora, nagyszámú tanulmánykötet, folyóiratszerkesztői és tudományszervezői tevékenység kísérte és egészítette ki.

Főbb kutatási területei az alkotmányfejlődés törvényszerűségei, a jogforrási rendszer alkotmányos alapjai, a közigazgatás alapintézményei, az állampolgári jogok, az alkotmányjog tudományának fejlődése, az európai államok alkotmányainak áttekintő bemutatása. Jelentősebb publikációi is e

témakörökből születtek. Egyik szerzője volt a magyar állam- és jogtudomány egyik legnagyobb vállalkozásának, az Állam- és Jogtudományi Enciklopédiának. Az utóbbi években jelentek meg Európa alkotmányait bemutató azon kötetek, amelyeknek ugyancsak szerkesztője és egyik szerzője volt – a szegedi tanszéki kollegák aktív közreműködésével.

Munkásságát a mély történeti megalapozottság, az összehasonlító szemléletmód és a problémák gyökeréig hatoló elemzés jellemezte. Ennek elismerése volt a számos hazai és külföldi kitüntetés, a magyar és a nemzetközi tudományos életben betöltött tisztségek. 1981. január 1-től az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének igazgatója lett. Több mint 10 éven át vett részt a Nemzetközi Közigazgatástudományi Társaság vezetésében; a Nemzetközi Alkotmányjogi Társaság végrehajtó bizottságának tagja (Belgrád), az Összehasonlító Jogi Akadémia rendes tagja (Strassbourg), továbbá a Nemzetközi Alkotmányjogi Akadémia (Tunis) tagja volt.

Elgondolásait nem mindig tudta érvényesíteni, javaslatait sokszor mellőzték, vagy csupán részben, megkurtítva fogadták el. Rá is illett az a szállóigévé vált mondas, amely szerint tudta, hogy mit kellene tenni, de végül tette, amit lehetett.

Távolról sem lenne teljes a kép, ha nemoznánk Kovács István professzorról, mint oktatóról, pedagógusról. Az ifjú jogász nemzedékek egymást követő generációit oktatta négy évtizeden át az államjog/alkotmányjog rejtelseire. Akik hallgatói voltak, azok számára mindig imponált rendkívüli tárgyi tudása, széles körű műveltsége, bölcsessége. Ezt mi sem bizonyítja jobban, hogy a Kar hallgatói 1985-ben a JATE Kiváló Oktatójává választották.

Jelentős részt vállalt a jogi oktatás újjászervezésében, több mint 10 éven át volt elnöke a Művelődési Minisztérium Jogi Szakbizottságának. Az Állam- és Jogtudományi Kar dékánjaként 8 éven át két ciklusban működött, 1954-56-ig, valamint 1973-1979 között. Tudományos munkássága során élő kapcsolata volt az állami gyakorlattal, részt vett az alkotmányos jelentőségű jogszabályok előkészítésében.

Aktívan részt vett az Akadémiára háruló országos jelentőségű tudományszervezési munkálatokban. Elgondolásai felfedezhetők az Akadémiát illető reformtörekvések, az új akadémiai törvény tervezetének koncepciója mögött is. Több akadémiai bizottságnak volt a tagja, közöttük a Szegedi Akadémiai Bizottságnak is. Karunk részéről e tanulmánykötet mindenkor nagyrabecsülésünk és tiszteletünk kifejeződése. Kovács István professzor emlékét, kiemelkedő oktatói és tudományos munkásságát a Kar kegyelettel megőrzi.

DR. NAGY FERENC

dékán

ÁDÁM ANTAL

## A tömegközlés alkotmányjogi vonatkozásairól

### 1. Az alkotmányos jogállamról

Az alkotmányos jogállam a jogállam korábbi fejlődési szakaszai, nevezetesen a liberális jogállam és a szociális jogállam erényeinek és értékeinek hasznosításával és meghaladásával tűnik ki korszakunkban. A liberális jogállam jellemzői közül az állam önkorlátozásának keretében kiemelkedik a közigazgatás törvényhez kötöttsége. A szociális jogállam pedig jelentős feladatokat és terheket vállal magára a hátrányos helyzetű személyek és csoportok ellátási gondjainak enyhítésére, valamint a gazdasági hatékonyságának előmozdítására. A rászorulókat alapvető szükségleteinek kielégítését sajátos gazdasági, szociális és egészségvédelmi jogokkal garantálja. A törvényalkotás a társadalmi, gazdasági és kulturális élet mindegyik szférájában enyhíteni törekszik a szociális feszültséget és serkenti a társadalmi csoportok és a polgárok közötti szolidaritást és együttműködést.

A fasiszta és más totalitárius, illetve autoritárius rendszerek sok szenvedést okozó visszaéléseinek ismeretében a második világháború után a nemzetközi együttműködés és a fejlett országok alkotmányozásának gyümölcseként megszületett és napjainkban is gyarapszik az emberi és állampolgári jogok korszerű katalógusa. Továbbfejlesztették és alaptörvényi megfogalmazást nyertek a politikai, társadalmi és gazdasági élet alapelvei és követelményei. Az alkotmányos alapelvek és az alaptörvényben rögzített jogok együtt testesítik meg az alkotmányos jogállamnak azokat a *tartalmi* ismérveit, amelyeket a *törvényalkotás* köteles tiszteletben tartani. Az alkotmányos jogállam tartalmi kritériumait alkotó alapelvek — így különösen a hatalom megosztásának, a hatalmi ágak elválasztásának, kölcsönös korlátozásának, egyensúlyozásának és támogatásának elve, a hatalom erőszakos megszerzésének és kizárólagos gyakorlásának tilalma, a pártok alapításának és működésének szabadsága, a pártok kizárása az államhatalom közvetlen gyakorlásából, a pártok és az állam szervezeti egybekapcsolódásának tilalma, a magántulajdon, a vállalkozás és a gazdasági verseny szabadsága, a monopóliumok létrejöttének korlátozottsága, a tulajdoni formák egyenjogúsága, a tulajdon, a gazdaság és a vállalkozás individuális- és közjóléti rendeltetésének közelítése, a szabad választáson nyugvó népképviselés stb. —, valamint a nemzetközi egyezményekben is rögzített emberi és állampolgári jogok egyaránt kötik a törvényhozó, a végrehajtó és az

igazságszolgáltató hatalmat. Az alkotmányos jogállamban tehát a törvényeknek olyan alaptörvényhez kell igazodniuk, amelynek kialakultak a nemzetközi méretekben is ismert és elismert paradigmái. A törvények alkotmányossága felett pedig önálló hatalmi centrumként funkcionáló alkotmánybíróság őrködik.

Az alkotmányos jogállam működési tapasztalatai mindemellett arról tanúskodik, hogy az említett alapelvek és alapjogok nem csupán párhuzamos egymásmellettségben érvényesülnek. Gyakran előfordul, hogy az alapelvek és az alapjogok is egy-egy jogintézmény keretében egymásba kapcsolódva valósulnak meg. Sőt az sem kizárt, hogy ezek az értékek egymással kollízióba kerülnek. A modern alkotmányozásnak és az arra épülő törvényalkotásnak ezért mellőzhetetlen feladatává vált, hogy egy-egy jogintézmény szabályozása során meghatározza az alkotmányos alapelvek, illetve alapjogok egymáshoz illesztett érvényesülésének arányait és módozatait. Ezáltal megakadályozza, hogy a gyakorlatban nem várt módon, kiszámíthatatlanul ütközessenek az említett alkotmányos értékek. Mivel pedig sem az alkotmányban, sem a törvényekben nem lehet a változó valóság minden helyzetére pontos receptet rögzíteni, meghatározott állami szerveknek – így különösen az alkotmánybíróságnak és a bíróságoknak – felhatalmazást kell kapniok arra, hogy az alkotmány és a törvények respektálásával feloldják az alapelvek, illetve alapjogok konkrét konfliktusait.

## *2. A kommunikáció fogalmáról*

A kommunikáció emberi gondolat, vélemény kinyilvánítását jelenti bilaterális vagy multilaterális viszonyokban. Ebből az általános megállapításból számos következtetés szűrhető le. Mindenekelőtt az, hogy a kommunikáció minden esetben feltételezi, hogy a véleményt nyilvánító, illetve nyilvánítók gondolatközlése más személyek tudomására jut, azokban reflexiókat vált ki és ezeket a recipiensek is kinyilvánítják, illetve kinyilváníthatják.

Az egyéni és társas emberi kommunikáció az individuum és az emberi közösség létének és fejlődésének nélkülözhetetlen feltétele és eszköze. A gondolatközlés, a véleménynyilvánítás az egészséges ember természetes és szükséges megnyilvánulása. Ugyanilyen természetes emberi igény a tájékozódás, az ismeretek szerzése. Az eredeti és a második természetre, a társadalomra, az emberre és az emberi gondolkodásra vonatkozó vélemények és információk termelése és cseréje, a kommunikáció révén megvalósuló interakció, vagyis a tartalmas társadalmi érintkezés mellőzhetetlen eszköze annak, hogy az emberi társadalom formálja természeti környezetét, javítsa életkörülményeit, kielégítse szükségleteit, irányítsa, szervezze az egyéni és közösségi vállalkozásokat.

A tudományos-műszaki haladással, különösen a könyvnyomtatás, illetve sokszorosítás, a telefon, a rádió, a televízió, a telefax, az elektronikus számítástechnika, az audiovizuális információrögzítés, tárolás, továbbítás és reprodukálás, a televíziós műholdak, a kábeles televízió feltalálásával, alkalmazásával és tökéletesítésével párhuzamosan a gondolatközlés, a

véleménynyilvánítás, a véleménycserre, a tájékoztatás, a befolyásolás lehetőségei és ténylegesen alkalmazott formái hatalmasra növekedtek. A tudomány további haladása, az anyagi feltételek javulása ebben a szférában is újabb tökéletesítést ígér. Korszakunk jellemzői, vívmányai, problémái és gondjai között méltán tartjuk számon az információs igények és a tényleges információk rohamos gyarapodását, a tömegközlési technika lenyűgöző eredményeit, a tömegközlési intézményeknek és eszközöknek a politikai, a társadalmi, a kulturális és a gazdasági életben betöltött rendkívül nagy szerepét.

A vázoltak alapján is érthetőnek és megalapozottnak tekinthetjük, hogy az egyéni és társas véleményynyilvánítás és véleménycserre lehetősége, illetve szabadsága iránti igény mindig az egyéni és társadalmi haladásért küzdők erőfeszítéseinek előterében állt. A véleményynyilvánítás, a szólás, a sajtó, a tömegközlés szabadsága kiemelkedő helyet foglal el az emberi alapjogok között. Méltán állapítható meg, hogy olyan alapjoggal állunk szemben, amely szinte valamennyi egyéb alapjog – így pl. a lelkiismereti és vallásszabadság, a tudományok művelése, a művészetek ápolása, a tanítás és tanulás szabadsága, az egyesülési és gyűlekezési jog stb. – érvényesíthetőségének egyik mellőzhetetlen eszköze. A kommunikációra vonatkozó *alkotmányi és törvényi* szabályozásra ezért kiemelkedő szerep hárul.

### 3. A véleményynyilvánítás fajtái

A szabad véleményynyilvánítás jogát, illetve a véleményynyilvánítás szabadságát a Magyar Köztársaságnak az 1989-ben és 1990-ben végbement békés politikai rendszerváltozás alapján elfogadott és többször módosított átmeneti alkotmánya abból a szempontból korszerűen fogalmazza meg, hogy ezt nemcsak a magyar állampolgárok, hanem mindenki alapjogának minősíti. A véleményynyilvánítás szabadságának megvalósulási formáira azonban nem utal az alkotmány. Számos korábbi, illetve külföldi alkotmány és a szabad véleményynyilvánítási jog gyakorlásának rendjét megállapító törvény egyértelműen differenciál a természetes személy szóban, írásban, művészi eszközökkel a nyilvánosság kizárásával folytatott párbeszédben, több személy előtt, valamint a sajtó, illetve az elektronikus tömegközlési eszközök (rádió, televízió, film) igénybevételeivel végzett véleményynyilvánítás között.

A véleményynyilvánítás alanyainak széles skáláján ugyancsak jelentős a különbözőség a) a magánszemély, b) a politikai párt és a politikai szervezet, c) az érdekszervezet, d) az egyesület, e) az egyház, f) a közintézet és közintézmény, g) az állami szerv, h) a gazdálkodó szervezet, valamint i) a tömegközlési intézmények (médiák) saját, tehát nem közvetítő véleményynyilvánítása között. Az a)-h) pontokban megjelölt jogalanyokat egyaránt megilleti a véleményynyilvánítás joga a tömegközlési eszközökön keresztül és azokon kívül.

#### 4. Az elektronikus tömegközlelési intézmények alkotmányjogi helyzetéről

A politikai rendszerváltozás eredményeként újszerű elméleti kérdések, alkotmányi és törvényi szabályozásra szoruló problémák merülnek fel a címben jelzett intézmények tekintetében. Közülük először e médiák alapításával és jogi helyzetével összefüggő néhány elképzelésről, illetve törekvésről szólok. Más országoknak ezeket az intézményeket érintő jogi szabályozása és tényleges gyakorlata figyelembevételével megállapítható, hogy a tömegközlelés joga több lényeges jogosultságot magában ötvöző, illetve implikáló *összetett alapjog*. Megfelelő alkotmányi alapozás után, a törvényben meghatározandó keretek között jelenti mindenekelőtt a vizsgált médiumok alapításának, fenntartásának és működtetésének jogát.

A jogi szabályozás elsődleges rendeltetése ebben a vonatkozásban abban jelölhető meg, hogy meghatározza a tőkebefektetés polgári jogi, az intézményalapítás közjogi feltételeit és megállapítsa, hogy a versenyszabadság milyen keretben, milyen megkötésekkel érvényesülhet az elektronikus tömegközlelési intézmények tekintetében. Respektálandó szempontokként Magyarországon főleg a következők fogalmazhatók meg.

a) A jogi szabályozásnak biztosítania kell a pluralitás érvényesülését a tömegközlelési hálózat kiépítésében és funcionalásában. Ez a követelmény önként következik a magyar társadalom érdek- és értékluralitásából, illetve a vélemények megszámlálhatatlan sokaságából.

b) Tisztázandó és meghatározandó az a kérdés, hogy a pluralitás az alapítók milyen potenciális körére kiterjedően érvényesülhessen. Világosabban fogalmazva, mely jogalanyok, milyen feltételek mellett gyakorolhatják az elektronikus tömegközlelési intézmény alapításának és működtetésének jogát. A jelenlegi magyar viszonyok mellett véleményem szerint az indokolt, hogy az alapító, illetve fenntartó jogalanyok, valamint a betöltendő rendeltetés különbözősége alapján a vizsgált médiumok országos és regionális hálózatában legalább a következő csoportok kaphassanak helyet:

ba) az általános rendeltetésű, tehát a nemzeti vagy társadalmi, illetve közszolgálati elektronikus médiumok;

bb) a speciális rendeltetésű, különös eszmei irányultságú — pl. egyházi, nemzetiségi, települési stb. — médiumok;

bc) a kizárólag gazdasági, kommerciális célok szolgálatában álló médiumok.

Magyarország területi, társadalmi és gazdasági adottságai mellett különös figyelmet érdemel az általános rendeltetésű, tehát nemzeti vagy ösztársadalmi, a hatályos alkotmány szóhasználata szerint közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség. E médiumok különös státusának fenntartása mellett időszerűvé vált közjogi helyzetük továbbfejlesztése, illetve átrendezése. Egyidejűleg kellene kimunkálni és meghatározni közintézményi jellegük és közszolgálati szerepük összetevőit, valamint ehhez igazodva autonómiájuk



keretét és tartalmi összetevőit, továbbá belső irányításuk és ellenőrzésük rendjét, valamint külső felügyeletük szervezeti és hatásköri vonatkozásait.

Kiemelkedő összetevője lehet az említett médiumok autonómiájára vonatkozó rendezésnek a *belső pluralitás* szervezeti és működési feltételeinek meghatározása. Alkalmas jelölési vagy delegálási eljárással biztosítani kellene, hogy az adott nemzeti médium belső irányító testületében megfelelő arányban képviselthessék magukat a társadalom számottevő csoportjai és szervezetei. A belső pluralitás igénye azt is jelenti, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és sokszínűsége nemcsak az egyes elektronikus tömegközlési eszközökön keresztül, nemcsak a kívülállók számára, hanem a tömegközlési médium belső összetevői (pl. szerkesztőségei) számára is biztosított legyen. A társadalom számottevő csoportjainak és szervezeteinek arányos képviselete a nemzeti médiumon belül egyben a tömegközlés lehetőségének egyenlő esélyű, illetve arányos igénybevételét lenne hivatva biztosítani e külső tényezők számára.

Valószínűsíthetjük, hogy e követelmények és törekvések valóráváltását nagyban megkönnyítené, ha a vizsgált közintézményi médiumok nem tartoznának az állami tulajdon kizárólagos tárgyai közé. A nemzeti médiumok önkormányzatiságának és belső pluralitásának, valamint a plurális igénybevétel lehetőségének kiépítése esetén is sokféle gyakorlati megoldást kínáló – és ezért is nehezen eldönthető – kérdés, hogy milyen szintű és jellegű állami felügyelet érvényesüljön az össztársadalmi vagy közszolgálati médiumok irányában. A parlament, az államfő, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, az ügyészség, vagy a bíróság gyakoroljon-e felügyeletet a vizsgált intézmények működése felett. Ez a kérdés csak számos releváns körülmény figyelembevételével dönthető el. Az is feltételezhető, sőt valószínűsíthető, hogy a felügyelet aspektusaitól függően többféle felügyelet párhuzamosan is érvényesülhet. Az alkotmányossági, a törvényességi, a pénzügyi felügyelet hatásköri hovatartozása kézenfekvő.

Sokkal nehezebb annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy gyakorolhasson-e felügyeletet és ennek folytán bizonyos befolyást a parlament és a kormány e médiumok irányában. Tekintettel a parlament és a kormány szükségképpen politikai orientáltságára, a parlament, illetve a kormány által gyakorolható felügyelet lehetőségét a vizsgált médiumok működésének általános és nyilvános értékelésén kívül – szerintem nem kellene intézményesíteni. Ha a magyar alkotmányos rendszerben az államfői hatalom valóban önálló semleges hatalomként funkcionálna, elképzelhetőnek, sőt kíváncsún tartanám, hogy a köztársasági elnök az össztársadalmi rádió és televízió irányában bizonyos közhatalmi (jelölési, kinevezési; megerősítő, felfüggesztő stb.) jogokat gyakoroljon.

Megalapozottnak tartom azt az igényt, hogy a speciális rendeltetésű, illetve körülhatárolt eszmei irányultságú elektronikus tömegközlési eszközök belső és külső pluralitása az előbbi csoportéhoz képest mérsékeltebb, autonómiája pedig kiterjedtebb, illetve gazdagabb legyen. A személyiségi jogok védelmében, valamint a tömegközlés útján elkövethető bűncselekmények és vétségek tüalmán túlmenően velük szemben is megfogalmazhatók azonban a

tömegközlés olyan általános követelményei, mint az alkotmányos elvek és az emberi jogok tiszteletben tartása, a valósághű tájékoztatás és meghatározott közérdekű szolgáltatások (pl. időjárás prognózis, közlekedési tájékoztatás, közveszély jelzése, a közérdekű közösségi vállalkozások támogatása, közreműködés a bűnüldözésben stb.) nyújtása.

Reklámtevékenységet a médiumok eddig vizsgált mindkét csoportja végezhet. Az esélyegyenlőség előmozdulása érdekében a jogi szabályozás azonban limitálhatja a reklámtevékenység arányát az adásidőn belül.

A kizárólag reklámtevékenységet végző médiumok nem minősíthetők közintézménynek. Működésük sajátos vállalkozásnak, gazdasági, szolgáltatási tevékenységnek tekinthető. Ezért rájuk a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó adózási és egyéb jogszabályok vonatkozhatnak.

### *5. A tömegközlés szerepéről*

A tömegközlés társadalmi rendeltetést tölt be. Funkciójának, szerepének iránya, tartalma, színvonala, szervezeti keretei, a működést biztosító anyagi eszközök tulajdoni hovatartozása, a pénzügyi ellátás rendszere, a polgárok, a szervezetek és a társadalmi közösségek tájékozódáshoz és tájékoztatáshoz fűződő jogának tartalma igazodnak a fennálló társadalmi és állami rendszer, a politikai és kulturális viszonyok fejlettségi szintjéhez.

a) A tömegközlési eszközök betöltendő és ténylegesen gyakorolt funkciói közül elsőként a tájékoztatást, azaz valóban a tömeges, vagyis a polgárok többségének, az állami, a társadalmi és a gazdálkodó szervezeteknek, a különböző szolgáltatást nyújtó intézeteknek, illetve ezek dolgozóinak és tagjainak szánt, ún. *tömegtájékoztatást* emlitem. Az államilag szervezett társadalmi formációkon belül érvényesülő információs rendszer összetevői között bár különböző arányban, de többnyire megtaláljuk a tájékoztatás állami, egyházi, társadalmi szervezeti és magán szférájába tartozó elemeket. A tájékoztatás tartalmához, milyenségéhez, eredményességéhez mindegyik területen érdekeltség fűződik.

A tömegközlés tájékoztató tevékenységének tárgykörei rendkívül sokfélék, szinte felsorolhatatlanok. A tömegtájékoztatás kiterjed a hazai és a nemzetközi politikai, gazdasági, kulturális élet eseményeire, problémáira, folyamataira, a szociális ellátásra, a sportra és a társadalmi élet sok egyéb megnyilvánulására. A politikának a társadalmi viszonyok valamennyi szféráját érintő hatása folytán a tömegtájékoztatás kiemelkedő feladata, hogy információt nyújtson a politikai eseményekről, akciókról, folyamatokról és eredményekről. A tömegközlési intézmények tájékoztató munkájának alapvető politikai és egyéb követelményei részletesen kimunkáltak. A gyors, valósághű, lehetőség teljességre törekvő, világos tájékoztatás bármilyen tárgyú hírközléssel szemben elvárható.

E követelmények szükségességének hangsúlyozása esetén is felmerül a híranyag szelektálásának és értékelésének elméleti és gyakorlati problémája. A híranyag óriási mennyisége miatt elkerülhetetlen, hogy a hírközlő szervek az

információkat csoportosítsák, válogassák, összevonják, viszonylag rövid és érthető fogalmazásban rögzítsék, az adásidő, az adóállomások, a csatornák, a periodikák sajátosságaihoz, országos, regionális vagy helyi jellegéhez és a tájékoztatást fogadók adottságaihoz is igazodva osztályozzák és a közlést bizonyos mértékben egymás között megosszák. Már ez a válogató, csoportosító, összevonó, profilírozó tevékenység is szempontok, ismérvek, követelmények előzetes kialakítását, a közlemények különböző nézőpontú megítélését és rendszerezését, tehát értékelő munkásságot jelent.

b) Korszakunk politikai életének egyik jellegzetessége, hogy fokozódik a politikai szervezetek működésének *nyilvánossága*. A nyilvánosság megkönnyíti, hogy a polgárok figyelemmel kísérjék és értékeljék a politikai szervek munkáját. A nyilvánosság mellőzhetetlen feltétele a politikai szervek tevékenysége hozzáférhetőségének és társadalmi ellenőrizhetőségének. Az állami szervek feladataihoz és szervezeti adottságaihoz igazodva a nyilvánosság elvének számos megvalósulási formáját ismerjük. A nyilvánosság rendeltetése a politikai szervezetek, közöttük az állami szervek és társadalmi környezetük közötti kapcsolatban tehát az, hogy egyaránt lehetővé tegye a politikai szervek működésének és munkásságának következményeinek megismerését és értékelését a társadalom részéről, valamint a társadalmi folyamatok, a társadalmi elvárások és reflexiók érzékelését és megfontolását a politikai, az állami szervek által. Így válik a nyilvánosság a politikai szervezetek és a társadalmi közösségek politizálásának összekötő láncszemévé, a politikai kultúra fejlesztőjévé és színvonalának egyik jelentős mutatójává. A valós nemzeti, gazdasági, közösségi érdekek védelmében megállapított államtitok, szolgálati titok természetesen nem lehet a nyilvánosság tárgya. A magán-, illetve a családi élet intimitása, bizonyos személyiségi jogok és személyi adatok tartalma, a gazdasági vállalkozás jogilag védett üzleti titkai, az egyéni és közösségi akciók közérdekűségének hatósugara szabhatja meg az igényelhető társadalmi nyilvánosság terjedelmét.

A tömegközlelési eszközök, közöttük különösen a televízió, nagymértékben hozzájárulhatnak az állami és társadalmi szervezetek működésének, a politikai fórumok megtartásának, a szolgáltató szervezetek tevékenységének nyilvánosságához, a társadalmi véleménycserére épülő társadalmi konszenzusok kialakulásához, az alapvető politikai intézmények és döntések legitimálásához vagy ellenzéséhez. Hasonló kapcsolódást természetesen megjelölhetünk a tömegközlelési intézmények egyéb tárgyú — így pl. gazdasági, környezetvédelmi, egészségügyi, szociális, sport stb. — hírközlő tevékenysége és az érintett szervezetek, intézmények között is.

c) Sokrétű összefüggés alakulhat ki a körvonalazott nyilvánosság és a *közvélemény* között. A közvélemény a társadalmi és politikai élet dinamikusan változó fontos jelensége, amely jelzést nyújt bizonyos társadalmi érdekekről, beállítottságról, értékítélésekről, szükségletekről, elvárásokról, ellentmondásokról, fogyatékosságokról és törekvésekről. Több szempontból nagy jelentősége van annak, hogy milyen a közvélemény kommunikációs rendszere, vagyis, hogy milyen társadalmi fórumokon és sejtekben, milyen közvetítő vonalakon tisztázódnak és terjednek a közvéleményt alakító

reagálások. Sok függ attól, hogy a közélet intézményesített, nyilvános fórumai és a tömegközlési eszközök válnak-e a vélemények kiváltásának, szembesítésének és ezáltal a közvélemény szerveződésének elsődleges központjaivá — és így a mikroközösségekben (családban, baráti társaságban stb.) folytatott véleménycserék szervesen kapcsolódhatnak e szélesebb fórumok vitáihoz — vagy pedig a tömegtájékoztatás elégtelen, leszűkült volta, a közéleti fórumok merevsége és formalitása következtében a mikroegységek játsszák a döntő szerepet a vélemények társadalmi áramlásában.

d) A rádió, a televízió, a filmhíradó és az időközi sajtó szerepe Magyarországon sem korlátozódik a hírközlésre, a puszta tájékoztatásra, hanem ezek az orgánumok több egyéb feladatot is ellátnak, illetve számos más funkció gyakorlásában is közreműködnek. Ezért a "tömegtájékoztató eszközök" megnevezése nem fejezi ki megfelelően a felsorolt intézmények jellegét. Találóbbr, ha ezeket az orgánumokat "tömegközlési intézmények"-nek nevezzük. A tömegközlési eszközök kiemelkedő jellemzője és határozott rendeltetése, hogy sokrétű kapcsolatban, kölcsönös támogató, kritikai, termékenyítő, serkentő viszonyban álljanak a társadalom *tudományos, művészeti, oktatási, nevelési, közművelődési stb. intézményeivel*. Pontatlan lenne az a megjelölés, amely e bonyolult közreműködési folyamatban a tömegközlési intézmények szerepét csak élénkítőnek, gyorsítóknak, tehát csupán katalizátori funkciónak minősítené. Tagadhatatlan, hogy gyakorta ilyen, korántsem jelentéktelen feladat is hárul rájuk.

Emellett azonban saját feladatuként, önállóan is végeznek felvilágosító, ismeretterjesztő, művészetet gyarapító munkásságot. Ezért nem kizárt és nem is felesleges, hogy kölcsönös kritika és versengés valósuljon meg egyrészt a jellegzetes tömegközlési eszközök egymás közötti viszonyában, másrészt pedig a sajtó, a rádió és a televízió, valamint a színház, filmszínház és más művészeti, közművelődési intézmények között. Mégis hangsúlyozottan kell elismernünk, hogy a tömegközlési eszközök olyan felelős részesei a közművelődési intézményhálózatnak, amelyek szélesítik a tudományos, művészeti, oktatási, kulturális intézmények társadalmi érintkezési felületét, gyarapítják az érdeklődők számát, növelik az említett intézmények alkotásait, szolgáltatásait igénybe vevők körét. Mindezzel egyidejűleg színvonalasabb, tartalmasabb munkára serkentik partnereiket és növelik erőfeszítéseik hatékonyságát.

e) A most vizsgált feladatcsoportnak egyik jelentős és Magyarországon is fejlődésnek indult megnyilvánulása a televíziós technika közreműködése az *iskolai oktatásban* és az egyéb szervezett *képzési, továbbképzési formákban*. Az egyébként nehezen elérhető természeti környezet, élővilág, műszaki felszerelések és művészeti alkotások bemutatásával továbbra is vállalkoznia kell az iskolatelevízióknak a hátrányos helyzetű iskolák és tanulók nehézségeit mérsékelő, nivelláló szerepe. Gyarapítani kell az iskolák technikai ellátását az iskolatelevíziós adások igénybevételének megkönnyítésére. Joggal feltételezhetjük, hogy az iskolatelevíziós műsorok sokszorosításának és megőrzésének lehetővé válása szélesre tárja az iskolatelevíziós és egyéb oktatási televíziós gyakorlat kapuit.

f) A bemutatott célkitűzések és feladatok teljesítése közben vagy azon kívül a tömegkommunikációs eszközök széles körű társadalmi *ellenőrzést* végeznek. A feltárt hibákkal, fogyatékoságokkal, szabálytalanságokkal, kifogásolható megnyilvánulásokkal szemben éles kritikai hangot alkalmaznak. A tömegközlelési szervek szinte elmaradhatatlan kísérői a politikai, társadalmi és az állami szervek ellenőrző munkásságának. Tájékoztodnak és tájékoztatnak a társadalmi és az állami ellenőrzések által feltárt problémákról, képi és írói eszközökkel éles vagy kevésbé éles megvilágításba helyezik az észlelt problémákat, ezáltal a megoldásért felelős szervek és a polgárok érdeklődésének előterébe állítják a fogyatékoságok kiküszöbölését, a színvonalasabb és eredményesebb eljárások kutatását.

A tömegközlelési eszközök ellenőrző munkásságának legszínesebb csoportját az önkézzeményezésből végzett feltáró, leleplező akciók alkotják. Ezeket vagy a hírközlő szervek munkatársainak gyanúja, ötletei, észlelései váltják ki, vagy pedig a polgárok felhívásaira, bejelentéseire, panaszaira épülnek. A televízió, a rádió és a sajtó munkatársai vizsgálódásaik során rendszerint nem állanak meg a problémák, az anomáliák, a szabálytalanságok, a visszaélések felszíni jelenségeinek bemutatásánál, hanem kutatják a hibák forrásait, az elkövetést megkönnyítő vagy kiváltó okokat és ennek keretében a nyilvánosság előtt megszólaltatják a felügyeleti, ellenőrző és irányító szervek vezetőit, képviselőit is. Ezáltal az ellenőrzés már közvetlenül az irányítást, felügyeletet, igazgatást érinti. Ezekben az esetekben tehát a probléma a végrehajtás, a megvalósítás szintjén jelentkezik, de a tömegközlelési eszközök társadalmi ellenőrzése eljut a felügyeleti, igazgatási, irányítási szervekig.

A tömegközlelési szervek ellenőrző szerepéhez szerencsésen kapcsolódnak és bővítésre érdemesek azok a viták, amelyeket a hírközlő szervek munkatársai, az állami, a politikai és a társadalmi szervezetek képviselői, valamint a polgárok a kommunikációs eszközök közvetítésével folytatnak. Külön kell szólnunk a polgároknak a sajtóhoz publikálásra megküldött problémafelvetéseiről, kifogásoló, kritikai megjegyzéseiről. Nem ritkán csatlakoznak ezekhez a publikált kifogásokhoz a hasonló problémákba ütköző más polgárok is. A nyilvánosság készítő hatására az érintett szervek vezetői vagy munkatársai többnyire ugyancsak a sajtó hasábjain válaszolnak ezekre a problémafelvetésekre. Képi hatásukkal különösen a televízió azok a műsorai emelkednek ki, amelyek keretében a polgárok az ország bármely lakott pontjáról levélben vagy telefonon tehetnek fel kérdéseket az irányítás, igazgatás tisztségviselőihez, akik a felvetett problémákra, a hozzájuk intézett kérdésekre az ország nyilvánossága előtt adnak választ. Az ilyen országos méretű közvetlen társadalmi kontroll igen hatékony. Szerencsésen kapcsolódik benne egybe a technika vívmányainak igénybevétele a demokratikus politizálással, a politika társadalmi legitimálásával vagy ellenőrzésével. Hasonlóan értékelhetjük a rádió és a sajtó említett megoldásait is.

g) A tömegközlelési eszközök nemcsak tájékoztatnak, politizálnak, tanítanak, ellenőriznek, kifogásolnak, hanem *szórakoztatnak* is. Bizonyos ismeretterjesztő műsorok önmagukban is lehetnek játékosak, szórakoztatóak,

másrészt az elsődlegesen szórakoztató műsorok tartalma, színvonala sem lehet közömbös. A lakosság méltán igényli a tömegközlelési eszközök szórakoztató, kikapcsolódást elősegítő szolgáltatásait.

h) A tömegközlelési intézmények számos más (pl. időjárásjelzés, út- és közlekedési tájékoztatás, közérdekű értesítés, veszélyjelzés, segélykérés, reklám stb.) feladatot is ellátnak, illetve egyéb akciókban pl. a különböző karitatív és humanitárius akciókban, a bűnözés elleni küzdelemben is közreműködnek. Annak lehetőségére és bővülő gyakorlatára is gondolnunk kell, hogy az olyan elsődlegesen individuális és nem nyilvános távközlelési formák mint a telefon, a távirat, a telefax, a televideó az elektronikus tömegközlelési intézmények közreműködésével tömegközleléssé transzformálhatók.

i) Hosszabb idő óta törekszenek a magyar tömegközlelési intézmények is arra, hogy kapcsolatuk a nézőkkel, a hallgatókkal, az olvasókkal ne legyen egyoldalú. A tömeges kommunikáció feltételezi a kölcsönösséget a közlelők és a recipiensek között. A korszerű tömegközlelési rendszernek éppen az az egyik mellőzhetetlen jellemzője, hogy nemcsak egy vagy néhány privilegizált állami, illetve társadalmi egységnek az állásfoglalásait, nézeteit közli, hanem valamennyi számottevő csoport részese a tömeges kommunikációnak, sőt egyre több lehetőség nyílik a visszacsatolásra, a fogadó, illetve érintett közösségek, intézmények és polgárok véleményének, reflexióinak kinyilvánítására e médiákon keresztül.

Az érdeklődők, illetve érintettek közvetlen közreműködése mellett a visszakapcsolás szélesítését és hasznosítását szolgálják a tömegközlelés különböző megnyilvánulásaira vonatkozó véleménykutatások, az igénybevétel kiterjedtségét és hatékonyságát felmérő vizsgálatok. Mindezek révén a bemutatott intézmények nemcsak a tömeges tájékoztatás, a tömeges közlelés, hanem a kölcsönös közlelés, a kölcsönhatás, a társadalmi érintkezés tömeges fórumainak szerepét is betölthetik.

A tömegközlelési monopóliumok lehetőségének kizárása, az állomások, a frekvenciák, a sugárzások és egyéb tömegközlelési feltételek ésszerű és arányos szétosztása révén kielégíteni kell a recipiensek plurális igényeihez. Nagyon lényeges ügye ezért az új magyar alkotmányos rendszernek, hogy milyen tartalma lesz azoknak a törvényeknek, amelyeket az alkotmány 61. §-a szerint a közérdekű adatok nyilvánosságáról, a sajtószabadságról, továbbá a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, ezek vezetőinek kinevezéséről, a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról a jelenlévő országgyűlési képviselők legalább kétharmadának szavazattöbbségével meg kell alkotni.

## *6. A sajtóról*

A sajtó általános megfogalmazással az emberi gondolat, az egyéni vagy közösségi vélemény, az emberi, társadalmi híradás, tájékoztatás tartós és sokszorosított rögzítésének, közlelésének és terjesztésének eszköze és formája.

A II. világháború után a Magyarország államformájáról rendelkező 1946. évi I. tv. nyilvánította a szólás- és sajtószabadságot is. Az ezt követően, különös 1949-től kibocsátott, a sajtót korlátozó mintegy 17 jogszabály összegezését és továbbfejlesztését a kormány 1959-ben kibocsátott 26. számú rendelete végezte el. Kormányrendelet szabályozta a sajtóigazgatás legfelsőbb szervének, a Minisztertanács Tájékoztatási Hivatalának szerepét, továbbá a Magyar Rádió, a Magyar Televízió, valamint az Állami Rádió és Televízió Bizottság helyzetét is. Ezek a jogszabályok ugyan nem rendelkeztek az előzetes cenzúráról, de a sajtótermékek többségének előállítását és terjesztését engedélyhez kötötték. Az 1949-ben alkotott és 1972-ben átfogóan továbbfejlesztett népköztársasági alkotmány a szólás- és sajtószabadságot "a szocializmus, a nép érdekeinek megfelelően" biztosította. Azt, hogy mi minősült a szocializmus, a nép érdekeinek, a jogszabályalkotó, illetve a sajtóigazgatási szervek szabadon dönthették el. Az Alkotmány 8. §-a szerint a rádió és televízió az állami tulajdon kizárólagos tárgyai közé tartozott.

Az emberi jogok kiterjesztését és védelmét szolgáló nemzetközi erőfeszítések és a demokratizmus bővítésére irányuló belső törekvések hatására született meg a sajtóról szóló 1986. évi II. tv. A törvényi szintű szabályozás kötelességét az alkotmány 1972. évi reformja teremtette meg, amelynek alapján az 54. § előírta, hogy az alapjogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat *törvény* állapítja meg. E törvény fogyatékosaként említhető, hogy fenntartotta az időszaki lapok, valamint televízió és a rádió körzeti stúdiók alapításának, továbbá meghatározott publikációk kiadásának engedélyhez kötöttségét. A törvény természetes személyeknek nem, hanem csak meghatározott szervezeteknek tette lehetővé periodikák és stúdiók engedély alapján történő alapítását.

Elismerést érdemlő értékei közé tartoztak viszont a törvénynek a következők: a) mindenkit megillető jogként nyilvánította ki, hogy "tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben"; b) csökkentette az engedélyhez kötött kiadványok körét; c) nem tette lehetővé az előzetes hatósági cenzúrát; d) meghatározta a sajtó, az állami szervek, a gazdálkodó szervezetek és az egyesületek tájékoztatási kötelességének terjedelmét és korlátait; e) megállapította az újságírók jogait és kötelességeit; f) továbbfejlesztette a sajtó helyreigazítási kötelességét és az ezzel összefüggő bírósági eljárást; g) a sajtóval összefüggő hatósági döntésekkel szemben bírósági felülvizsgálatot tett lehetővé.

A politikai rendszerváltozás után halaszthatatlanná vált e törvény súlyosabb negatívumainak megszüntetése. Ezt végezte el a törvény módosításáról szóló 1990. évi XI. törvény. A módosítás eredményeként időszaki lapot, valamint helyi rádió- és televízió stúdiót valamennyi szervezet, sőt *bármely természetes személy is* alapíthat. Időszaki lap alapításához engedélyre nincs szükség, csupán a nyilvántartásbavételt szolgáló bejelentést teszi kötelezővé a törvény. A sajtószabadság korábbi korlátai helyett azt írja elő a törvény, hogy annak gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy

bűncselekmény elkövetésére irányuló felhívást, nem sértheti a közerkölcsöt és nem járhat mások személyéhez fűződő jogainak sérelmével.

A sajtó és az elektronikus tömegközlési intézmények viszonyáról gondolkodva, az 1989 októberében módosított alkotmányban kilátásba helyezett új törvények megalkotásának megkönnyítése érdekében tisztázásra szorul a szűk értelemben vett *sajtó* fogalma. Azok véleményét osztom, akik szerint az elektronikus tömegközlési intézményeket nem célszerű a szűk értelemben vett sajtó fogalmába belekényszeríteni. Bizonyos közös vonások ellenére az elektronikus médiák oly sok sajátosságot viselnek magukon, hogy helyzetük *külön törvényi* rendezést igényel.

Ha elfogadjuk és támogatjuk is ezt a felfogást, választ kell adnunk arra a kérdésre, hogy ugyancsak a legisláció szempontjából mi tartozik a szűk értelemben vett sajtó fogalomkörébe. Ez a megjelölés csak a periodikák alapítását és kiadását takarja-e, vagy terjedjen ki a könyvkiadásra is? E kérdést természetesen a megalkotandó sajtótörvény rendeltetésének és kívánatos tartalmának kimunkálásával összefüggésben célszerű megválaszolni. E problémakör feldolgozása külön tanulmányt és önálló vitát érdemel. Az e tárgykörben az utóbbi időben folytatott hazai vizsgálódások átfogó ismeretében csak a következő néhány gondolat megfogalmazására szorítkozom.

Mivel a sajtószabadság két legsúlyosabb megsértési veszélye és eszköze, nevezetesen az időszaki lap alapításának és az írott szöveg sokszorosításának és kiadásának engedélyhez kötése, valamint a publikálandó szöveg előzetes cenzurálása a periodikákat és a könyvkiadást egyaránt fenyegeti, az e veszélyeket kizáró sajtótörvénynek a sokszorosítással előállított publikációk mindkét csoportjára ki kell terjednie.

Ha a fenti következtetést elfogadjuk, egyben állást foglalunk azzal a felfogással szemben is, amely szerint nincs szükség önálló sajtótörvényre, mivel a sajtószabadság alkotmányi kinyilvánítása után elégséges, ha a polgári jogi, a személyiségi jogvédelmi, a polgári eljárásjogi, az államigazgatási eljárási, valamint a büntető- és szabálysértési jogi kódexek, illetve törvények megfelelő tartalmú sajtóvonatkozású rendelkezéseket is tartalmaznak. Magam is vallom annak ésszerűségét, hogy a sajtótörvény ne vegye át az említett kódexek szerepét. Úgy vélem azonban, hogy ezenkívül létezik, illetve kialakítható olyan sajtóvonatkozású speciális matéria, amely önálló sajtótörvényi szabályozást érdemel. Véleményem szerint a sajtótörvénybe illenek különösen a periodikák alapítási feltételeire és nyilvántartásbavételére, a kiadók, a szerkesztőségek, a szerkesztők, valamint az újságírók jogaira és kötelességeire, az impresszumra, a köteles példányokra, a terjesztésre, valamint a sajtótermékek lefoglalásának és eldobzásának feltételeire vonatkozó rendelkezések.



ANTAL ÁDÁM

## LES CADRES CONSTITUTIONNELS DES MASS MÉDIAS ET DE LA PRESSE

(Résumé)

Dans cette étude qui se divise en six chapitres l'auteur cherche la place et le rôle que les médias électroniques et la presse écrite peuvent occuper dans le cadre de l'Etat de droit constitutionnel hongrois en cours de développement. Il voit le trait distinctif de l'Etat de droit constitutionnel dans le fait que la législation est liée à une constitution qui, outre les droits de l'homme et les droits civils fixés par les conventions internationales détermine également les principes fondamentaux généralement reconnus de la société bourgeoise et de l'Etat démocratique. Dans la pratique, ces valeurs fondamentales ne se font pas toujours valoir parallèlement: elles peuvent entrer en collision les unes avec les autres. L'un des moyens importants de la prévention de cette collision consiste à déterminer dans la constitution ou dans une loi les relations hiérarchiques et la proportion dans lesquelles ces droits fondamentaux peuvent se rattacher les uns aux autres dans le cadre de l'institution juridique donnée.

Le droit de communication par la voie des médias ne signifie pas seulement la liberté d'expression par la voie des médias, mais englobe également le droit de la fondation et de la mise en exploitation des médias. Cependant, dans le cas des médias, la liberté de l'entreprise et de la propriété peut souffrir une limitation en raison de leur rôle particulier.

L'étude formule des propositions en vue du développement du système des mass médias hongrois et de leur réglementation par la loi. L'auteur considère comme justifié que la réglementation fasse une différence entre les médias électroniques nationaux (services publics), les médias ayant une orientation spéciale (ecclésiastique, ethnique, régionale, etc.) et les médias qui servent exclusivement des buts économiques, commerciaux.

Dans l'intérêt de l'objectivité du fonctionnement des médias nationaux il faut garantir leur indépendance à l'égard du gouvernement, il faut leur permettre de se gérer eux-mêmes, et laisser place à la pluralité de l'influence sociale. C'est pourquoi on aura avantage à ce que leurs dirigeants ne soient pas nommés par le parlement ou le gouvernement, qui sympathisent avec les partis, mais par le chef d'Etat exerçant un pouvoir neutre.

On peut prescrire également aux médias ayant une orientation spéciale l'obligation de fournir certains services généraux (p.e. prévisions météorologiques, avertissement d'un danger public, etc.) outre l'accomplissement de leurs propres tâches.

En ce qui concerne la presse écrite l'auteur fournit une réponse à la question de savoir qu'outre le maintien des dispositions concernant la presse contenues dans différents codes (code civil, code pénal, code de procédure, etc.) quelles prescriptions pourront figurer dans la future loi sur la presse (p.e. relatives à la fondation et enregistrement des périodiques, à l'interdiction de la censure, aux données bibliographiques, au dépôt légal, à la responsabilité de l'éditeur et du rédacteur, à la diffusion des produits de la presse, à la saisie par le tribunal, etc.).

## Magyarország népességének alakulása

### I.

A történelmi múltban a népesség számának hozzávetőleges megállapítására, becslésére a különböző adóösszeírások szolgálnak közvetett forrásul. Történet-statisztikai szempontból, főleg a XVIII. századtól, igen értékesek a népesség állapotára és a népmozgalomra is kiterjedő egyházi nyilvántartások és összeírások, amelyek III. Károly és főleg Mária Terézia uralkodása alatt, utasításaikra szinte már rendszeres népességi összeírásokká váltak. Ezek mellett már a XVIII., majd a XIX. században váltak gyakoribbá az önálló állami népességi összeírások, illetve népszámlálások. (Így az 1784-87. évi népszámlálás, az 1804-1805. évi nemesek nélküli összeírás, az 1828-as hasonló összeírás, az 1848-as városi lakosság számlálása, majd az 1850. évi az 1857. évi népszámlálás.)<sup>1</sup>

Az ország jelenlegi területére vonatkozó népszámlálásnak relative pontos, becslésszerű rekonstruálása is csak mintegy 200 évre visszamenőleg lehetséges — főleg a II. József-féle 1784-85-ös népszámlálástól kezdve. Valójában azonban a népesség számának pontos és rendszeres nyomon követésére a hivatalos lehetősége a modern rendszeres népszámlálások alapján; valamint a népmozgalmi jelenségek — a születések és a halálozások — számbavételének 1876-ban kezdődő megszervezésével, majd 1895-től a kötelezőállami anyakönyvezés bevezetésével.

A rendelkezésre álló történeti demográfiai források, illetve a népszámlálások adatai alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy Magyarország népességfejlődése is alapvetően a már klasszikusnak mondható demográfiai modell szerint alakult. Ennek megfelelően a hazai népességfejlődés is egy logisztikus görbe szerint változott, amelyben három fő jellegzetes szakasz különböztethető meg.

---

<sup>1</sup> Ezeknek a történet-statisztikai forrásoknak összefoglaló — bőséges szakirodalmi jegyzékkel ellátott — feldolgozását találjuk a honfoglalástól az egyes főbb korszakokra nézve a Magyarország történeti demográfiája (Magyarország népessége a honfoglalástól 1949-ig) c. tanulmánykötetben. Szerk.: Kovacsics József, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963. Továbbá A történeti statisztika forrásai., Szerk.: Kovacsics József, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1957., és Horváth Róbert: A magyarországi népesség számának alakulása és a magyar népességstatisztikai tudomány, Történeti Statisztikai Közlemények, 1959., 1-2. sz., 118-131. p.

— A honfoglalástól kb. a XIX. század közepéig a népesség alakulására a magas születésszám és a magas halálozás melletti viszonylag alacsony természetes szaporodás a jellemző.

— A második szakaszban, főleg az 1880-as évektől az első világháborúig, a jelentősen csökkenő halálozási arányokkal szinte egyidőben kezdődött a születési arányszámok csökkenése is. Így a nyugat-európai viszonyokhoz képest elmaradt a nagyméretű demográfiai robbanás, illetve csak mérsékeltén érvényesült az átlagos 11-12 ezrelékes népesség-növekedéssel, amelynek a népesség további alakulására gyakorolt hatása mégis jelentős.

— Az első világháború után a még mérsékeltén csökkenő halálozást egy nagyobb arányú termékenység-csökkenés követi, amellyel kezdetét veszi a természetes szaporodás csökkenő tendenciája.

E három alapvető tendencia-szakasz tehát a hazai népességfejlődésben nem jelentkezett tisztán és egyértelműen, hanem azok az ország sajátos történelmi, társadalmi, gazdasági viszonyainak megfelelően módosultak. Így például a történelmi múltban a természetes szaporodási folyamatokat jelentős mértékben befolyásolták a néppusztító háborúk és a gyakori súlyos járványok. Ezek közül is tragikusnak tekinthető a XIII. századi tatárjárás és az ezt követő éhínség és járvány, amelyek következtében a népesség száma mintegy felére csökkent; továbbá a XVI.-XVII. századbeli 150 éves törökidulás időszakában a népesség száma szinte változatlan maradt. A nagyarányú pusztulásokat helyenkénti elnéptelenedéseket, némileg pótolták a különböző népességi telepítések. Korábban a kései népvándorlásból eredően a besenyők, bolgárok, kunok letelepítésével, majd később a környező területek népeinek, főleg németek betelepítésével.

A népességet csökkentő és növelő tényezők hatására hosszú távon (a honfoglalástól — 500.000-re becsült főt alapul véve — 1785-ig) a magyarországi népesség átlagos évi tényleges szaporodása csak mintegy 3 ezrelék körülire becsülhető. Ezen belül természetesen a viszonylag békésebb időszakokban az 5-6 ezrelék-et is elérte, sőt 1920-tól 1785-ig 10 ezrelék fölé is emelkedett a becslések alapján.

## II.

A hazai népesség alakulásának realisabb érdemi elemzéséhez az ország jelenlegi területére vetített három időpontbeli adatból indulunk ki:

- Az 1784-87. évi II. József-féle népszámlálás alapján jó közelítéssel becsülhetően az ország népessége *2.682.000 fő*.
- Mintegy 100 évvel később, az 1880-as népszámlálás alapján *5.329 fő*, illetve
- az 1980-as népszámlálás alapján *10.709.000 fő*.

E kiemelt adatokból megállapítható, hogy az ország népessége az utóbbi két évszázadban százévenként duplázódott meg. Önmagában ez a százévenkénti kétszereződés átlagosan összhangban állott a korabeli európai népességfejlődési

arányokkal és látszólag hosszú távon kiegyensúlyozott viszonyokat tükröz. A valóságban azonban ez időintervallumokon belül is jelentős eltérések, egyenlenségek jelentkeztek a hazai meghatározó demográfiai jelenségek (születés, halandóság, természetes szaporodás és a vándorlás) alakulásában az egyes közbülső időszakokban. Ezt a folyamatot megközelítően jól tükrözik az 1. sz. tábla népszámlálási adatai, illetve az utóbbi évtizedekre számított közbülső adatok.

A tábla adataiból ugyan már kitűnik a népességfejlődés egyenlensége, illetve tendenciája, de a mögötte rejlő társadalmi-gazdasági, s ezzel összefüggésben a konkrét demográfiai folyamatok további részletezést, magyarázatot igényelnek. E tekintetben azonban e rövid tanulmányban nem vállalkozhatunk a hazai demográfiai folyamatok minden igényt kielégítő értékelésére, csupán annak "tüneti", azaz a számszerű adatokból következő, illetve a jelenlegi ismereteink alapján is már kirajzolódó tendenciák felvázolására szorítkozunk.

A XVIII. század végén illetve a XIX. század első harmadában-felében is, Magyarországon a korabeli európai viszonyokhoz képest – sommásan kifejezve – elmaradottabb gazdasági-társadalmi viszonyok voltak. Ebben az időszakban a demográfiai folyamatok alapvető jellemzője, hogy mind a termékenység, mind a halandóság még magas arányszámú. Nevezetesen még a XIX. század első harmadában-felében is, a nők teljes termékenysége átlagosan 6-7 gyermek. A nyers születési arányszám 40 ezrelék körül mozgott, ugyanakkor a nyers halálozási arányszám 30 ezrelék feletti. Különösen magas a halandóság a csecsemő- és gyermekkorban. Az éveszületettek alig fele éri el az 5. életévét. Jelentős az időszakonként visszatérő járványok pusztító hatása. Mindezek következtében országrészenként is eltérően, 20-25 év körül alakult a születéskor várható átlagos élettartam.

A társadalmi-gazdasági, és az ezek következtében beállott népesedési folyamatok változása szempontjából kiemelendő az 1880. évi népszámlálástól az első világháborúig tartó időszak, amely hosszú távra meghatározta a hazai népességfejlődés alakulását.

Mint ismeretes, hazai viszonylatban a századforduló környékén lendült fel az ipari-gazdasági fejlődés. (A mezőgazdasági feldolgozó ipar, a vasúti közlekedés, a villamosítás, az elsődlegesen Budapesten jelentkező Európa-szintű infrastruktúra kialakulása és az ezekkel együttjáró általános közegészségügyi helyzet javulása.) Gyakorlatilag ebben az időszakban (az 1885-1915. évek között) *jelentkezik a hazai demográfiai robbanás*. Ez időszakban ugyanis a mintegy 5 millióról közel 8 millióra, mintegy 50 %-kal növekedett a jelenlegi terület népessége, amely évenkénti átlagban 75.000 fős növekedést jelentett. Önmagában azonban ez a felszínen jelentkező számszerű változás nem értékelhető egyértelműen. Ugyanis ez időszakban jelentkezik egyrészt a nagyarányú (nemzetközi) kivándorlás, illetve az ország középső területébe, azaz a mai Magyarország területére irányuló külső és belső bevándorlás; másrészt nem hagyható figyelmen kívül az 1870-76. évi nagy kolera-járvány hatása sem, amely mintegy félmillió áldozattal járt.

Ami e korszak demográfiai folyamatait illeti,<sup>2</sup> megállapítható: jelentősebben csökken a halandóság és ezt csak lassítva követi a termékenység csökkenése. Közelebbről, adatszerűen: míg a nyers halálozási arányszám az 1881-85. évek között még 34 ezrelék körüli, addig 1911-15-re már 23 ezrelék-re csökken. Ebben a folyamatban elsősorban a csecsemő- és gyermekhalandóság csökkenése játszik szerepet. Ugyanakkor az egy nő által szült gyermekek száma még e század elején is 5 körüli, illetve a nyers születési arányszám a 40 ezrelék felettiről csak fokozatosan csökken 33. ezrelék-re. A nettó reprodukciós együtttható szempontjából ez megközelítően 1.5 körüli szintnek felel meg. E népesedési folyamat hatására alakult ki a századforduló körüli 12 ezrelék feletti természetes szaporodás, illetve a vándorlást is figyelembe véve 13 ezrelék feletti tényleges szaporodás (lásd: 1. sz. tábla). A táblázat dinamikus adatsorában az 1910. és az 1920. évek közötti - több mint felére csökkenő - népességyarapodás (4,9 %) elsődlegesen az I. világháború nagyobb méretű születéskiesésének következménye.

Ezt követően a II. világháborúig – a demográfiai robbanás időszakához képest – egy mérsékelt (átlagosan évi 7-8 ezrelékes) tényleges népességszaporulat jelentkezik. E mögött azonban egy folyamatban csökkenő halandóság és egy nagyobb ütemű termékenység-csökkenés húzódik meg (lásd: 2. sz. tábla). Vagyis önmagában a népességszám még növekedik a várható élettartam kitolódásával is – amelynek következménye a népesség öregedésének hosszú távú folyamata –, de a népesség tulajdonképpeni reprodukciója (megújulása) már lelassul az egyszerű reprodukálódás szintjére. Az 1929-30-as válság időszakában pedig a nettó reprodukciós együtttható már egy alá száll.

Az 1941-49. évi népszámlálási különbözet 111 ezer fős (1,2 %-os csökkenést jelent. Ez a nyolcéves időszak is különböző – olykor ellentétes irányú – demográfiai hatások végeredménye. Nevezetesen: benne foglaltatnak a II. világháború mintegy 600-700 ezres becsült embervesztesége, az ez időszak különböző célú kivándorlásai,<sup>3</sup> az 1946-47. évi áttelepítések (lakosságcsere), valamint az 1945 utáni magasabb születések, a természetes szaporodás hatásai.

Gyakorlatilag a hazai tényleges népességszaporodás üteme 1946. év végétől 1952. év végéig évi átlagban 8,9 ezrelékes. E mutatóban felismerhető egyrészt az 1920-as években induló születés-növekedés. Közvetlenül kívánom megjegyezni, hogy mind a századforduló körüli hazai demográfiai robbanás, mind a vándorlások, valamint a II. világháború hatására módosult a népesség korösszetétele a potenciális népességszaporodás szempontjából is, amelyekből prognosztikusan számolni lehetett a népesség jövőbeli csökkenésére.

---

<sup>2</sup> Az idevonatkozó részletes adatokat lásd: *Hablicsek László-Monigl István-Vukovich Gabriella*: "A magyarországi népességlejlesztés néhány hosszú távú jellemzője 1880-2001 között" c. tanulmányban, *Demográfia*, 1985., XXVIII. évf. 4. szám.

<sup>3</sup> E tekintetben még ma is eltérő becslésekkel találkozunk. Vö. *Szabó Ferenc*: *Az apokalipszis mérlege. Valóság*, 1989. 7. sz. 62-74. p.

Feltehetően ennek felismerésére született az 1952. évi – az emberi jogokat is sértő – adminisztratív népesedéspolitikai intézkedés (abortusz-törvény), amelynek következtében 1954-ben a születési arányszám a 23 ezrelékes körüli csúcsot érte el; illetve ennek eredményeként az 1953-55-ös évek között átlagosan ismét 12 ezrelék körüli volt a tényleges népességnövekedés üteme. Ez a beavatkozás azonban csak újabb forrását képezte a népesség további hosszabb távú egyenetlen fejlődésének.

Az abortusz-törvény módosítása után az 1956-tól 1960. évi elejéig tartó négy évben a népesség éves átlagban viszont már csak 2 ezrelékkel növekedett. Ebben szerepet játszott az 1956/57. évi emigrációs hullám mintegy 150 ezer fős<sup>4</sup> (1,5 %-os) vesztesége is, ami ugyancsak kedvezőtlen irányban befolyásolta népességünk korösszetételét.

Az 1960-1970. közötti évtizedben a népesség számát látványosan befolyásoló esemény nem következett be.<sup>5</sup> Átlagosan, különösebb ingadozás nélkül, 3,6 ezrelékes az időszak népességfejlődése. A hazai demográfusok egy része szerint<sup>6</sup> úgy tűnt, hogy ebben az időszakban a népesség ún. stabilizációs szakasza kezdődik. E tízéves intervallumon belül évenként követve a demográfiai folyamatokat, első megközelítésben, a következőket állapíthatjuk meg:

– Az 1950-es évek közepétől 1962-ig jelentősen csökken a termékenység alakulása. (1962-ben jelentkezik a 12 ezrelékes hullámvölgy.) Emellett azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy ez idő tájt léptek be közvetlen a II. világháború előtti és alatti csökkenő számú szülőképesse vált generációk. Továbbá ez időszakban már jelentkeznek az átlagos termékenységet is befolyásoló átrétegződési folyamatok (a városi népesség, az iskolai végzettség, a foglalkozás stb. szerinti strukturális változások) hatásai. Majd az 1960-as évek második felétől fokozatosan lépnek be a II. világháború utáni, növekvő létszámú propagatív életkorú generációk, aminek következménye a nyers születési arányszámok egy viszonylagosan lassúbb növekedése.

– Más oldalról: az 1960-as évek közepéig egyértelműen tovább csökken a halandóság; ezt követően viszont lassan, de fokozatosan növekszik a nyers halálozási arányszám. Ennek elsődleges és természetes oka a századforduló körüli mérsékelt demográfiai robbanás – már jelzett – nagy létszámú népességének öregedése a várható átlagos élettartam eltolódásával. Sajnos, e természetes folyamathoz *új elemként kapcsolódott a közép- és idősebb korúak korspecifikus halandósági arányszámainak romlása* is, amelyek okainak feltárása még a különböző társadalmi-gazdasági tudományágakra hárul.

Ezek az ellentétes irányú népesedési folyamatok felgyorsultabban érvényesültek az 1970-es 1980-as években, amelyek eredményeként 1981. évtől a népesség csökkenése következett be.

---

<sup>4</sup> Újabb forrás szerint ez a szám 182 ezer főre tehető. Vö.: Az illegálisan külföldre távozott személyek főbb adatai., Statisztikai Szemle, 1990., 12. sz. 987. p.

<sup>5</sup> Egyetértve *Hoász István* idevonatkozó megállapításával, Demográfia, Egyetemi Tankönyv, Budapest, 1987. 31. p.

<sup>6</sup> A részletes kifejtést lásd: *Hablicsek L.-Monigl I.-Vukovics G.*: i.m. 412. és köv. p.

### III.

A népességnek az előzőekben vázolt tényleges változását alapvetően a természetes népesedési folyamatok: a születések és a halálozások alakulása, illetve ezek különbsége: a természetes szaporodás (vagy fogyás) határozza meg, amelyet kisebb-nagyobb mértékben befolyásolhat a külső vándorlás különbözete.

A születési mozgalom elemzése két szempontból történhet. Egyrészt a születések, azaz az újszülöttek oldaláról, másrészt a szülő nők, azaz a termékenység oldaláról. Jóllehet ugyanazon jelenségről van szó, mégis a kétféle megközelítési módszer (mutatói) alapján, az idő- és térbeli összehasonlítások során, esetenként egymástól eltérő, sőt ellentétes tendencia is tapasztalható — a női népesség összetételének változása (eltérősége) miatt.

A nyers születési arányszámok (1000 lakosra jutó születések száma) alapján hosszú távon egyértelmű és törvényszerű a csökkenés (lásd: 2. sz. táblázat). A múlt század utolsó harmadában a születési arányszámok még 45 ezrelék körüliek, majd fokozatos, de lassú csökkenés eredményeként a századforduló táján 40 ezrelék, illetve az első világháború előtt is 34 ezrelék. A háború alatti nagyszámú születéskiesés (1918-ban 16 ezrelék) után és ellenére is már csak a korábbi csökkenő tendenciának megfelelő arányt érte el (1921-ben 31 ezrelék-et). Ezt követően még nagyobb ütemben folytatódott a csökkenő tendencia: az 1920-as évek végére 25 ezrelék-re, majd 1936-tól a háború végéig már némileg 20 ezrelék alá süllyedt a születések aránya. Ez időszakban jelentkezik egyébként az I. világháború születési kiesésének hatása is. A második világháború alatti években már alig mutatkozott születéskiesés, és az kvázi ki is egyenlítődt az 1947-1950. évek között 21 ezrelék körüli születési arányok mellett. Ezt követően az 1951-1952. években pedig ismét a csökkenés jelei mutatkoztak, amely ugyancsak párhuzamba állítható az 1930-as évek elejétől rohamosabban csökkenő születésekkel.

Magyarországon tehát elmaradt a legtöbb európai országban a háború utáni nagymértékű és tartós születésszám-növekedés, az ún. "baby-boom", amelyet részben szintén adminisztratív úton értek el. Az 1953-1955-ös években azonban — alapvetően az 1952. évi adminisztratív jellegű népesedéspolitikai intézkedések hatására — jelentős emelkedés mutatkozott. (1954-ben a születések száma több mint 223 ezer, a nyers születési arányszám 23 ezrelék; ez a születési hullám európai viszonylatban is akkor már a magasabbak közé tartozott.)

Az adminisztratív intézkedések törlésével, a művi vetélések legalizálásával gyors ütemben csökkent a születések száma és aránya, amelynek mélypontja az 1962. évi 12,9 ezrelékes nyers születési arányszám (130 ezres születéssel), amely akkor a legalacsonyabb volt Európában.

Az 1953-1955. években kikényszerített magas születési arányokkal egy újabb hullámmozgás indult meg a születési mozgalomban, amelyet a legtermékenyebb, a 20-24 éves korú nők számának változása idéz elő. Ennek



következtében 1975-ben mutatkozott egy 18,4 ezrelékes csúcspont – amikor Európa legtöbb országában már csökken a születési gyakoriság – ill. 1984-ben tapasztalható egy újabb (11,8 ezrelékes) mélypont. Csak a hullámzásokat véve figyelembe 1997. körül várható az újabb hullámhegy, illetve 2006. körül a hullámvölgy, feltehetően az előbbieknél alacsonyabb szinten.

A születések számában és nyers arányszámaiban mutatkozó tendenciákhoz, hullámzásokhoz hasonló, csaknem azonos képet mutatnak a kor szerint standardizált, illetve a női népességre vetített születési, illetve termékenységi arányszámok is (*lásd: a 3. sz. táblázat 4-7. oszlopait*). Az itt bemutatott arányszámok idősorából számított dinamikus viszonyszámok azonban már kisebb-nagyobb eltéréseket, más aránybeli változásokat jeleznek, amely a különböző mutatószámok viszonyítási alapjainak eltérő struktúra-változására vezethető vissza.

A születések számának és nyers arányszámának alakulását több demográfiai (és végső soron természetesen számos társadalmi-gazdasági stb.) tényező befolyásolja. Az előbbiektől egyik legfontosabb, az összehasonlítást is zavaró tényező, a népesség korösszetételének időbeli változása, amelynek hatása kiszűrhető a standardizálás módszerével. A 3. sz. táblázat 4. oszlopának az 1949. évi népszámlálás kormegoszlását vettük állandónak, amely tehát azt mutatja: hogyan alakult volna a születések aránya (ezer lakosra) az 1949. évi korösszetétel mellett. A nyers és a standard arányszámok összevetéséből az alábbi megállapításra juthatunk: a jelzett idősorban a születés szempontjából az 1949. évi állapothoz képest kedvezőbb (mint pl. a XX. sz. első harmadában), vagy megközelítően azonos (mint pl. 1975. év körüli) korösszetétel esetén a nyers születési arányszám relatíve magasabb a standard mutatónál; illetve a korösszetétel kedvezőtlenebb alakulása esetén (és általában ez a jellemző) a standard arányszám a magasabb, pl. 1988-ban 1,5ezrelék-kel (13,2-11,7). Az eltérő arányú változásokat jól tükrözik a dinamikus viszonyszámok. Így például az 1970-1974-es évek átlagához képest az 1975-1979-es intervallumban a nyers arányszám 9,2 %-kal, míg a standard arányszám csak 3,8 %-kal növekedett; avagy 1988-ban 1985-höz képest a nyers arányszám 0,4 %-kal csökkent, ugyanakkor a standard mutató 1,5 %-kal növekedett.

A tisztított születési arányszámok, azaz az ezer 15-49 éves korú nőre (ezen belül házas nőre) jutó (élve) születések alakulását (is) alapvetően két tényező határozta meg: egyrészt az effektíve szülő nők kormegoszlásának nagyfokú átrendeződése; másrészt az egyes korcsoportokba tartozó nők születési gyakoriságának, azaz a korszpecifikus születési arányszámok változása. A kormegoszlás tekintetében igen erősen visszaesett a propagatív korú nők felsőbb korcsoportjaiban a ténylegesen szülő nők aránya. Így pl. 1948-tól az 1970-es évek végéig – hullámzás nélkül – mintegy negyedére csökkent a 35 éven felüli szülő nők aránya, ezen belül is gyakorlatilag a 40 éven felüliek aránya szinte elhanyagolható (0,7 %) mértékű. Ugyancsak csökkenő tendenciát követett 1979. évig a 30-34 éves szülő nők aránya is. Ezek a csökkenő tendenciák a magasabb sorrendű szülések, illetve születések elmaradásának következményei. Az előző csoportokkal szemben 1979-1980-ig fokozatosan növekedett a 30 éven aluli

szülő nők aránya (együttesen közel 20 %-kal, ezen belül a 19 éven aluliaknál több mint 50 %-kal, és a 20-24 évesek csoportjában pedig több mint negyedével). Az 1960 körüli születési mélypont következményeként azonban 1980-tól már némileg csökken a fiatalabb női korosztályok aránya a 25-29, sőt a 30-34 éves szülő nők javára.

A termékenységi folyamatokat jobban tükrözik a korcsoportonkénti születési arányszámok változásai, jóllehet hullámlásában szinte teljesen azonos a szülő nők korcsoportok szerinti megoszlásának változásaival. A 4. sz. táblázatból kitűnik, hogy a hullámlások mellett is 1930. óta mindinkább a 20-24 éves női korosztályok voltak a legtermékenyebbek, és ezt követte fokozatosan lemaradva a 25-29 évesek termékenysége. A születési hullámok hatásai is döntően e két korcsoportnál jelentkeztek, s mivel ezek alkották (és teszik ki ma is) a ténylegesen szülő nők 60-70 %-át, a születési mozgalom szempontjából meghatározók. Még a 30-34 éves korcsoport termékenységében is mutatkozik némi hullámlás, a jellemző tendencia azonban a fokozatos visszaesés, a 35 éven felülieknél viszont már egyértelmű ez a csökkenés. Megjegyzendő még, hogy az 1980-as évek elejétől, közepétől az ezer 25-29 éves nőre jutó születések jelentősebben, illetve az ezer 30 éven felüli nőre jutó születések kisebb mértékben növekedtek, amelyek feltehetően annak is következménye, hogy kb. 1980-tól némileg emelkedett a 3., 4. és magasabb sorrendű születések száma.

A termékenység tényleges színvonalának csökkenését jól tükrözik a teljes termékenységi arányszámok is, amelyek az egy nőre, élete során jutó átlagos születéseket mutatják. Míg a múlt század második felében a szülő anyák átlagosan 5-6 gyermeket hoztak világra, (s ezek közül a magas csecsemő- és gyermekhalandóság miatt csak 3-4 gyermeket neveltek fel), az egymást követő női generációk viszont egyre kevesebb gyermeket szültek – a csecsemő- és gyermekhalálozások csökkenésének hatásaként is. A 3. sz. táblázat 7. oszlopa az adott évi korszpecifikus születési arányszámok alapján számított teljes termékenységet jelzik, amelyek azonban csak közelítik a befejezett termékenységet. Hangsúlyozni kívánjuk: mivel ezeket a mutatókat a mindenkori naptári évek adataiból számítják, nem mentesek a hullámlásoktól, sőt a hullámcsúcsok, illetve a mélypontok idején a tényleges termékenységi helyzetnél kedvezőbb, illetve kedvezőtlenebb képet adnak – a szülő nők korösszetételétől függően. (Így például e számítási mód szerint 1954-ben: 2,97, 1975-ben: 2,38, illetve 1962-ben 1,97, 1984-ben: 1,7 volt a teljes termékenység.) E mutató, amellet, hogy az adott naptári év termékenységét jellemzi, egyben a népesség jövőbeli alakulására is közvetlen meghatározó tényező. Figyelemre méltó még, hogy ez a mutató mérsékeltebb csökkenést jelez az előzőekben bemutatott születési arányszámoknál. Természetesen némileg magasabbak a születési évjáratok, azaz a kohorszok szerint számított ún. befejezett termékenységi mutatók, amelyek viszont a korábbi generációk termékenységére vonatkoznak.

#### IV.

A mai területre számított (részben becsült) adatok alapján a XIX. század közepétől kezdődött a halandóság egyértelműen csökkenő tendenciája. A nyers halálzási arányszám 37-38 ezrelék-ről 1894-re 30 ezrelék-re (45 év alatt 20 %-kal, évi átlagos 0,5 %-kal csökkent, amikor a fejlettebb európai országokban már 25 ezrelék alatti szint mutatkozott. Ezt követően az I. világháborúig évi átlagban 1,4 %-kal, majd a két világháború között felgyorsultabban 40 %-kal, évi átlagban 2,4 %-kal csökkent (1941-ben 13,2 ezrelék-re), illetve az 1955-1960-as évekre mérsékeltebb, évi 1,2 %-os csökkenéssel 10 ezrelék-re esett az 1000 lakosra jutó halálzási arányszám, amely az akkori európai relációban igen kedvező volt. Az 1955-1965. között minimális ingadozással átlagosan évi 100 ezerre esett a halálzásiak száma (lásd 2. sz. tábla). A mintegy százéves távon tehát közel egynegyedére csökkent a halandósági arányszám. Ezt az alaptendenciát jelentősebben csak a századforduló körüli és az I. világháború utáni járványok és a két világháború (főleg a második) halálzási tördeltek meg.

Az 1966. évtől kezdve folyamatosan romlik a nyers halandósági arány, s ez a növekvő tendencia 1983-ban éri el a csúcst 13,9 ezrelék-kel, megközelítően 150 ezres halálzással, amely másfélszerese az 1960-as évek eleji átlagnak. A nyers halálzási arányszám a jelzett húsz év folyamán átlagosan 1,6 %-kal növekedett. Az 1985 utáni három évben némi csökkenés után 1989-re újra 13,7 ezrelék a halálzási arányszám. Rövid távon azonban (pl. 2000-ig) lényeges változás nem várható a népesség kedvezőtlen korösszetétele, az időskorúak magas aránya miatt.

A halandóság alakulását is alapvetően két tényező határozza meg: egyrészt az egyes életkorok (korcsoportok) halálzási arányainak változása, másrészt a népesség korösszetételének változása. A standardizálás módszerével mindkét tényező hatása kimutatható. Így az 1960-1964. évek átlagos halálzási aránya, valamint az 1980-1984. évek átlagos halálzási aránya közötti több mint 45 ezres növekedésnek mintegy kétharmadát a népesség öregedése idézte elő.<sup>7</sup> A 60 éven felüli népesség aránya ugyanis a századforduló óta egyre fokozottabban növekedett a 14 éven aluliak rovására. Így pl. 1970-re már 17 % fölé emelkedett, 1989-re pedig 18,7-ot tesz ki, megközelítve ezzel a 2 millió főt (lásd: 5. sz. táblázat).

A halálzás nemenkénti, s korcsoportonkénti alakulása hosszabb távon differenciáltan ment végbe. Így pl. az 1920-as évet alapul véve tapasztaljuk, hogy a nők halálzási aránya nagyobb arányban csökkent, mint a férfiaké. 1949-re a csökkenés a férfiaknál 44,6 %, a nőknél 47,7 ezrelék. Ez az eltérés a nemeken belül minden korcsoportban megmutatkozott. Ugyancsak 1920 és 1949 között a csecsemőkorúak halálzási aránya több mint 50 %-kal, (fiúknál 51, lányoknál 54 %) a 10 éven aluliaké 80-90 %-kal, az ifjú felnőtteké 57-65 %-kal csökkent. A

---

<sup>7</sup> Vö. Klinger András: Magyarország népesedése az elmúlt negyven évben. Statisztikai Szemle, 1985., 4-5. sz. 381. p.

csökkenés mértéke természetesen az életkorok növekedésével egyre mérsékeltebb (lásd: 6. és 7. sz. táblázatot).

Bár a halandóság romlása a népesség egészére kimutathatóan az 1960-as évek második felében kezdődött (lásd: 2. sz. táblázatot), azonban nemenként és korcsoportonként eltérő arányokban, illetve időbelileg is eltérően jelentkezett. Továbbá az 1949-1983 közötti időszakban mindkét nemnél a 24. életkorig tovább folytatódik a halandóság csökkenése, illetve 1970 után a nőknél a 20-34 éves korban, a férfiaknál pedig a 20-24 éves korcsoportban inkább stagnálás tapasztalható. A halandóság egyértelmű romlása elsőként az 1950-es évek végére fokozatosan kiterjed a 40 éven felüli és az 1970-es, 1980-as években pedig már a 25-29 éves férfiakra is. Legnagyobb ütemű növekedés a 40-49 éves korúaknál mutatkozik, ahol kétszeresére növekedett a halálozási arány. A további életkorok növekedésével fokozatosan mérséklődik a növekedés, jóllehet ezeknél korábban kezdődött és elhúzódik a halandóság romlása, s legtöbb korcsoportban csak az 1988. évre esik vissza az 1949-es évi szintre. Sőt, a 60-64 éves korcsoportban még 1988-ban is tovább folytatódott a növekedés.

A nők halandósági romlásának általános jellemzője, hogy kifejezetten csak az 1970-es év második felére és az 1980-as évek elejére korlátozódik, továbbá szűkebb korcsoportokat (tulajdonképpen a 30-70 éveseket) érintő, valamint a férfiakhoz képest lényegesen kisebb intenzitású. A nőknél a legnagyobb emelkedés (25 %-kal) a 45-49 éves korcsoportban mutatkozott, a 40-44-es korcsoportban 22 %-kal, a 35-39-es és az 55-59 éves korcsoportokban pedig 20 %-kal növekedett. A 20-39 éveseknél azonban inkább stagnálásról, illetve a 20 éven felülieknél az 1960-as években és az 1970-es évek közepéig a halandóság lassúbb csökkenéséről beszélhetünk. A 70 éven felülieknél lényegében ugyanez mondható el az 1970-es évek közepétől.

A halandóság előbbiekben vázolt hosszabb távú nemenkénti alakulásának összefoglalásaként kiemelhető a két nem eltérő halálozási trendje. E szerint a halandóság csökkenő időszakában erőteljesebb volt a női nemnél a csökkenés, az emelkedő időszakban pedig volumenében enyhébb, illetve időintervallumban szűkebb volt a növekedés. A nemenkénti eltérő változásokat tömörebben és érzékelhetőbben fejezik ki a születéskor várható átlagos élettartamok változásai, amelyek az adott év korszpecifikus halálozási arányszámai alapján mutatják ki, hogy változatlan halandóságot feltételezve átlagosan milyen hosszú életet remélhetnek az adott évben születettek. Ez a mutató 1920-1921-ben a férfiaknál 41, a nőknél 43 év, a különbség 2 év a nők javára. A várható átlagos élettartam a nőknél kisebb törésekkel tendenciájában fokozatosan emelkedik, míg a férfiaknál jelentősebb visszaesések jelentkeznek, így a különbség is fokozatosan növekszik. A különbség 1965-ben 4,8, 1970-ben 5,8, 1980-ban 7,3, 1985-ben 7,8 és 1988-ban 7,9 év a férfi 66,1, illetve a női 74,0 várható átlagos élettartamok mellett. Jelentősebb törés a férfiaknál az 1965-71. és az 1978-1985. évek között mutatkozik, de az 1988. évi szint sem éri el az 1972. évi 66,9-es, eddigi legmagasabb szintet.

A 2. sz. táblázat két utolsó oszlopából kiolvasható az élveszületések és a halálozások különbözeteként kapott természetes szaporodás, illetve fogyás adatai, amelyek tendenciájából már következtetéseket vonhatunk le az ország perspektivikus népességfejlődésére is. A népesség megújulására, jövőbeli alakulására tömörebb mutatóként szolgálnak a reprodukciós együtthatók, amelyek két női generáció: az anyák és az általuk szült leánygyermek közötti arányt fejezik ki. A tiszta (nettó) reprodukciós arányszám azt mutatja meg, hogy az egy nőre jutó leánygyermek közül ugyenezen év halandósága mellett hányan jutnának el a szülőképes korba. Így, ha a mutató értéke 1 – változatlan termékenység mellett – a népesség stagnálására, egy feletti értékből szaporodásra, az ezen aluli értékből pedig fogyásra következtethetünk. Hazai viszonylatban a mutató 1921-ben 1,83, majd az 1930-as évek elején 1,01, 1940-1941-ben 0,97. Ezt követően 1957-ig egy felett ingadozott (1954-ben 1,31, 1957-ben 1,02), 1958-tól 1973-ig egy alatti értékek találhatók (1962-ben érve el a mélypontot 0,81 értékben). Majd 1974 és 1977 között alig egy fölött mozgott, 1978 óta pedig ismét egy alá esik (1984-ben 0,83 mélyponttal), 1988-ban 0,85. E mutatószám alapján is 1996 körül várható az újabb népesedési hullámcspics – alig egy feletti reprodukciós arányszámmal.

## JÓZSEF BALÁZS

### DIE BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG VON UNGARN

(Zusammenfassung)

Der Verfasser gibt eine umfassende Synthese über die Entwicklung der heimatischen Bevölkerung, zugleich verweist er auf die Umstände, die sich – mit Rücksicht auf die europäischen Vorgänge – als Eigenartigkeiten erweisen.

Im einleitenden Teil stellt er – die wichtigsten Merkwürdigkeiten der Bevölkerungsentwicklung in Ungarn von den Zeiten der Landnahme bis zum Ende des XVIII. Jahrhunderts dar.

Im zweiten Teil werden die Veränderungen in der auf das heutige Staatsgebiet bezogenen, tatsächlichen Bevölkerungszahl demonstriert, von der Volkszählung unter Josef, dem zweiten und weiter, schon ausführlicher, vom Jahr des Zustandekommens des heimatischen statistischen Dienstes, d.h. von 1869 bis heute. Es wird die bedeutende Rolle der demographischen Explosion zwischen 1885-1915 betont, die, zusammen mit der Verlängerung der durchschnittlichen menschlichen Lebensdauer, die Zahl und der Altersstruktur der heimatischen Bevölkerung für die Zukunft determinierte. Kleinere oder grössere

Schwankungen in der Bevölkerungsentwicklung wurden herbeigeführt durch die bis zum Ende des XIX. Jahrhunderts noch üblichen Seuchen, die Ein- und Auswanderungen, die zwei Weltkriege und dann, von 1953 durch gewisse Massnahmen, deren Zweck war, die Zunahme der Geburten zu fördern.

Die folgenden zwei Teile (III., IV.) analysieren die wichtigsten Faktoren, die die heimatische Bevölkerungsentwicklung grundlegend determinieren: die Geburten und die Sterblichkeit.

Zum Schluss (V.) werden Fragen im Zusammenhang mit der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung mit Hilfe von Reproduktionskoeffizienten erörtert.

**A népesség számának és tényleges szaporodásának alakulása az 1784-  
87.—1990. évek között<sup>a/</sup>**

| Évek                       | Népesség<br>száma<br>(millió fő) | Tényleges szaporodás, fogyás (-) |         | éves átlag<br>ban (%) |
|----------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------|-----------------------|
|                            |                                  | Az előző időponthoz              |         |                       |
|                            |                                  | 1000 fő                          | (%-ban) |                       |
| 1784-87. <sup>b/</sup>     | 2682                             | -                                | -       |                       |
| 1869.XII.1.                | 5011                             | 2330                             | 86,9    | 7,6                   |
| 1880.XII.1.                | 5329                             | 318                              | 6,3     | 5,6                   |
| 1890.XII.1.                | 6009                             | 680                              | 12,8    | 12,1                  |
| 1900.XII.1.                | 6854                             | 794                              | 14,1    | 13,2                  |
| 1910.XII.1.                | 7612                             | 758                              | 11,1    | 10,5                  |
| 1920.XII.1.                | 7987                             | 375                              | 4,9     | 4,8                   |
| 1930.XII.1.                | 8685                             | 698                              | 8,7     | 8,4                   |
| 1941.I.31.                 | 9316                             | 631                              | 7,3     | 7,0                   |
| 1949.I.1.                  | 9205                             | -111                             | -1,2    | -1,0                  |
| 1955.XII.31. <sup>b/</sup> | 9883                             | 687                              | 7,4     | 10,2                  |
| 1960.I.1.                  | 9961                             | 78                               | 0,8     | 1,6                   |
| 1970.I.1.                  | 10322                            | 361                              | 3,6     | 3,5                   |
| 1980.I.1.                  | 10709                            | 387                              | 3,8     | 3,7                   |
| 1985.I.1. <sup>b/</sup>    | 10657                            | -52                              | -0,5    | -1,0                  |
| 1988.I.1. <sup>b/</sup>    | 10604                            | -53                              | -0,5    | -1,7                  |
| 1990.I.1. <sup>c/</sup>    | 10375                            | -229                             | -2,2    | -1,1                  |

Forrás: Demográfiai Évkönyv 1987., Bp., 1988. 16. p.

Megjegyzés: a) Az adatok Magyarország jelenlegi területére vonatkoznak. 1920-ig átszámított adatok.

b) Számított adatok.

c) Az 1990. évi népszámlálás előzetes adata szerint. Statisztikai Szemle, 1990. 10. sz. 750. p.

A természetes szaporodás, fogyás (-) alakulása  
az ország mai területére számítva

| Év<br>(évek<br>átlag) | Élveszületések |                 | Halálozások |                 | Természetes<br>szaporodás |                 |
|-----------------------|----------------|-----------------|-------------|-----------------|---------------------------|-----------------|
|                       | száma          |                 |             |                 |                           |                 |
|                       | 1000<br>fő     | 1000<br>lakosra | 1000<br>fő  | 1000<br>lakosra | 1000<br>fő                | 1000<br>lakosra |
| 1881-1885             | 246,3          | 45,0            | 183,2       | 33,5            | 63,1                      | 11,5            |
| 1886-1890             | 255,3          | 43,7            | 189,1       | 32,4            | 66,2                      | 11,3            |
| 1891-1895             | 157,1          | 41,7            | 196,6       | 31,9            | 60,4                      | 9,8             |
| 1896-1900             | 262,4          | 39,9            | 176,4       | 26,8            | 86,0                      | 13,1            |
| 1901-1905             | 260,4          | 36,9            | 180,3       | 25,6            | 80,1                      | 11,3            |
| 1906-1910             | 265,0          | 35,8            | 177,7       | 24,0            | 87,3                      | 11,8            |
| 1921-1925             | 240,1          | 29,4            | 162,5       | 19,9            | 77,6                      | 9,5             |
| 1930                  | 219,8          | 25,4            | 134,3       | 15,5            | 85,5                      | 9,9             |
| 1941                  | 177,0          | 18,9            | 123,3       | 13,2            | 53,7                      | 5,7             |
| 1948                  | 191,9          | 20,6            | 105,8       | 11,6            | 86,1                      | 9,0             |
| 1950-1954             | 200,5          | 21,1            | 108,6       | 11,4            | 91,9                      | 9,7             |
| 1955-1959             | 176,0          | 17,8            | 101,5       | 10,3            | 74,5                      | 7,5             |
| 1960-1964             | 136,3          | 13,6            | 101,4       | 10,1            | 34,9                      | 3,5             |
| 1965-1969             | 145,8          | 14,3            | 110,3       | 10,8            | 35,5                      | 3,5             |
| 1970-1974             | 159,6          | 15,3            | 122,3       | 11,7            | 37,3                      | 3,6             |
| 1975-1979             | 177,1          | 16,7            | 134,4       | 12,6            | 42,7                      | 4,1             |
| 1980-1984             | 135,5          | 12,7            | 145,8       | 13,6            | -10,3                     | -0,9            |
| 1985                  | 130,2          | 12,2            | 147,6       | 13,9            | -17,4                     | -1,6            |
| 1986                  | 128,2          | 12,1            | 147,1       | 13,8            | -18,9                     | -1,7            |
| 1987                  | 125,8          | 11,9            | 142,6       | 13,4            | -16,8                     | -1,6            |
| 1988                  | 124,3          | 11,7            | 140,0       | 13,2            | -15,7                     | -1,5            |
| 1989                  | 123,3          | 11,7            | 144,7       | 13,7            | -21,4                     | -2,0            |

Forrás: Statisztikai illetve Demográfiai Évkönyvek, valamint az 1950-1984. évi adatokra: *Klinger András*: Magyarország népesedése az elmúlt negyven évben, Statisztikai Szemle, 1985., 4-5. sz., és *Hablicsek László – Moniz István – Vukobrat Gabriella*: A magyarországi népességfejlődés néhány hosszú távú jellemzője 1880-2001. között, Demográfia, 1985., 4. sz.



**A születések számának és főbb születési-termékenységi arányszámainak alakulása Magyarországon**

| Év<br>(évek<br>Teljes<br>átlaga<br>termékenység | Élveszü-<br>letések<br>száma | Nyers<br>éveszületési arány<br>(ezrelékben) | Standardizált*<br>éveszületési arány | Ezer 15-49<br>nőre | éves<br>házasság<br>nőre<br>jutó éveszül. |      |
|---|------------------------------|---|--------------------------------------|--------------------|---|------|
| 1   | 2                            | 3   | 4                                    | 5                  | 6   | 7    |
| 1921  | 255.453                      | 31,8  | 30,5                                 | 116,8              | 187,1                                     | 3,85 |
| 1930  | 219.784                      | 25,4  | 23,6                                 | 88,0               | 134,5                                     | 2,96 |
| 1941  | 177.047                      | 18,9  | ...                                  | 71,4               | 104,4                                     | 2,53 |
| 1949  | 190.398                      | 20,6  | 20,6                                 | 75,4               | 111,3                                     | 2,50 |
| 1950-1954                                       | 200.461                      | 21,1  | 21,0                                 | 79,3               | 110,9                                     | 2,63 |
| 1955-1959                                       | 176.013                      | 17,8  | 18,2                                 | 70,0               | 93,6                                      | 2,36 |
| 1960-1964                                       | 136.271                      | 13,6  | 14,0                                 | 54,9               | 73,1                                      | 1,86 |
| 1965-1969                                       | 145.824                      | 14,3  | 15,0                                 | 56,4               | 75,6                                      | 1,95 |
| 1970-1974                                       | 159.647                      | 15,3  | 15,6                                 | 59,4               | 79,8                                      | 2,01 |
| 1975-1979                                       | 177.149                      | 16,7  | 16,2                                 | 67,1               | 87,7                                      | 2,18 |
| 1980-1984                                       | 135.463                      | 12,7  | 13,4                                 | 52,9               | 68,0                                      | 1,81 |
| 1985  | 130.200                      | 12,2  | 13,0                                 | 50,9               | 66,5                                      | 1,83 |
| 1988  | 124.296                      | 11,7  | 13,2                                 | 48,5               | 63,8                                      | 1,79 |
| 1988/1949                                       |                              |   |                                      |                    |   |      |
| %-ban   | 65,3                         | 56,8  | 64,1                                 | 64,3               | 56,6                                      | 71,6 |

Forrás: Statisztikai illetve Demográfiai Évkönyvek, valamint az 1950-1984. adatokra:

*Klinger András: Magyarország népesedése az elmúlt 40 évben, Statisztikai Szemle, 1985. 4-5. sz. 373. p.*

\* Az 1949. évi népszámlálás kormegosztására standardizált

\*\* Az éves adatok alapján számított teljes termékenység

## Élveszületési arányszámok alakulása az anya korcsoportja szerint

| Év,<br>évek<br>átlaga | E z e r                     |       |       |       |       |       | 15-49 |
|-----------------------|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                       | 15-19                       | 20-24 | 25-29 | 30-34 | 35-39 | 40-49 |       |
|                       | éves nőre jutó élveszületés |       |       |       |       |       |       |
| 1921                  | 40,7                        | 202,0 | 212,1 | 126,7 | 25,2  | 116,8 |       |
| 1930-31               | 40,9                        | 158,5 | 151,8 | 110,7 | 74,8  | 15,7  | 88,0  |
| 1940-41               | 41,2                        | 144,9 | 134,  | 95,8  | 56,6  | 12,1  | 71,3  |
| 1948-49               | 46,5                        | 163,0 | 137,7 | 88,5  | 54,5  | 11,0  | 75,7  |
| 1950-54               | 50,6                        | 176,0 | 146,1 | 93,5  | 49,0  | 10,0  | 79,3  |
| 1955-59               | 54,4                        | 176,6 | 124,0 | 72,6  | 38,7  | 5,4   | 70,0  |
| 1960-64               | 47,2                        | 149,0 | 100,6 | 49,3  | 21,7  | 3,6   | 54,9  |
| 1965-69               | 48,8                        | 157,7 | 109,7 | 51,5  | 19,2  | 2,7   | 56,4  |
| 1970-74               | 55,7                        | 162,4 | 110,6 | 51,4  | 18,3  | 2,2   | 59,4  |
| 1975-79               | 73,4                        | 173,9 | 116,2 | 51,4  | 17,2  | 1,9   | 67,1  |
| 1980-84               | 58,8                        | 151,2 | 97,1  | 39,2  | 12,5  | 1,4   | 52,9  |
| 1985                  | 51,5                        | 152,5 | 102,9 | 43,0  | 13,   | 1,4   | 50,9  |
| 1988                  | 44,1                        | 143,5 | 109,5 | 43,5  | 14,7  | 1,5   | 48,5  |

Forrás: Demográfiai Évkönyvek és Klinger András: i.m. 375.p.

## A népesség kor megoszlása kiemelt korcsoportonként

| Év   | 0 - 14 | 15 - 59 | 60 - X | Összesen |
|------|--------|---------|--------|----------|
|      | éves   |         |        |          |
| 1900 | 34,9   | 57,6    | 7,5    | 100      |
| 1920 | 30,6   | 60,4    | 9,0    | 100      |
| 1949 | 24,9   | 63,5    | 11,6   | 100      |
| 1960 | 25,4   | 60,8    | 13,8   | 100      |
| 1970 | 21,1   | 61,8    | 17,1   | 100      |
| 1980 | 21,8   | 61,1    | 17,1   | 100      |
| 1985 | 21,6   | 60,4    | 18,0   | 100      |
| 1989 | 20,8   | 60,5    | 18,7   | 100      |

Forrás: Demográfiai Évkönyv 1988., 20- 21. p.

## Az 1000 megfelelő korú férfire jutó halálozás

| Kor-<br>cso-<br>port | 1920-<br>-1921 | 1930-<br>-1931 | 1938  | 1948-<br>-1949 | 1959-<br>-1960 | 1969-<br>-1970 | 1979-<br>-1980 | 1983  | 1988  |
|----------------------|----------------|----------------|-------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------|-------|
| 0                    | 207,2          | 170,7          | 144,0 | 102,0          | 55,1           | 39,3           | 26,4           | 21,5  | 17,3  |
| 1                    | 50,7           | 31,3           | 23,8  | 9,1            | 4,1            | 1,9            | 1,1            | 1,3   | 0,9   |
| 2                    | 38,2           | 10,9           | 7,8   | 4,3            | 1,6            | 1,0            | 0,7            | 0,5   | 0,5   |
| 3-4                  | 16,2           | 6,4            | 4,2   | 2,5            | 0,8            | 0,7            | 0,5            | 0,4   | 0,4   |
| 5-9                  | 7,3            | 3,4            | 2,4   | 1,5            | 0,6            | 0,5            | 0,4            | 0,3   | 0,3   |
| 10-14                | 4,2            | 2,4            | 1,9   | 1,2            | 0,6            | 0,5            | 0,4            | 0,4   | 0,4   |
| 15-19                | 6,4            | 4,2            | 3,4   | 2,2            | 1,2            | 1,1            | 1,1            | 1,0   | 0,9   |
| 20-24                | 8,6            | 5,8            | 5,4   | 3,7            | 1,6            | 1,5            | 1,5            | 1,6   | 1,2   |
| 25-29                | 7,6            | 5,4            | 4,6   | 3,7            | 1,6            | 1,7            | 1,7            | 1,8   | 1,7   |
| 30-34                | 7,5            | 5,6            | 4,6   | 4,0            | 2,0            | 2,0            | 2,3            | 2,7   | 2,7   |
| 35-39                | 8,6            | 6,8            | 5,4   | 4,6            | 2,5            | 2,7            | 3,7            | 4,4   | 4,0   |
| 40-44                | 10,0           | 8,4            | 7,5   | 6,3            | 3,5            | 4,2            | 5,9            | 7,0   | 6,4   |
| 45-49                | 12,7           | 10,5           | 10,0  | 8,4            | 5,5            | 6,1            | 8,7            | 10,9  | 10,0  |
| 50-54                | 16,8           | 14,3           | 14,0  | 11,8           | 9,1            | 9,5            | 13,7           | 15,6  | 15,5  |
| 55-59                | 23,6           | 19,9           | 19,6  | 17,3           | 16,1           | 14,8           | 20,1           | 22,7  | 21,8  |
| 60-64                | 33,9           | 29,2           | 29,4  | 25,3           | 25,3           | 25,8           | 29,7           | 31,8  | 32,8  |
| 65-69                | 52,3           | 45,2           | 46,1  | 37,5           | 40,0           | 42,7           | 43,5           | 48,0  | 44,3  |
| 70-74                | 84,7           | 71,8           | 70,9  | 60,9           | 63,4           | 66,5           | 69,            | 70,9  | 65,2  |
| 75-79                | 136,6          | 114,6          | 115,0 | 97,2           | 101,8          | 104,5          | 109,6          | 110,0 | 96,6  |
| 80-84                | 216,1          | 196,6          | 182,6 | 154,7          | 162,3          | 159,0          | 161,8          | 164,1 | 148,6 |
| 85-X                 | 278,6          | 292,4          | 271,9 | 257,4          | 271,3          | 269,1          | 260,1          | 258,8 | 223,6 |
| Össz.                | 22,5           | 16,9           | 15,1  | 12,5           | 10,9           | 12,3           | 14,3           | 15,2  | 14,4  |

## Az 1000 megfelelő korú nőre jutó halálozás

| Kor-<br>cso-<br>port | 1920-<br>-1921 | 1930-<br>-1931 | 1938- | 1948-<br>-1949 | 1959-<br>-1960 | 1969-<br>-1970 | 1979-<br>-1980 | 1983  | 1988  |
|----------------------|----------------|----------------|-------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------|-------|
| 0                    | 177,3          | 142,4          | 117,9 | 82,4           | 44,7           | 32,1           | 20,6           | 16,5  | 14,3  |
| 1                    | 47,7           | 29,7           | 22,3  | 8,0            | 3,7            | 1,8            | 1,0            | 0,9   | 0,7   |
| 2                    | 38,7           | 10,5           | 6,6   | 4,8            | 1,5            | 0,8            | 0,5            | 0,6   | 0,5   |
| 3-4                  | 15,5           | 6,3            | 3,9   | 2,4            | 0,7            | 0,5            | 0,3            | 0,3   | 0,3   |
| 5-9                  | 7,3            | 3,6            | 2,2   | 1,3            | 0,4            | 0,3            | 0,2            | 0,3   | 0,2   |
| 10-14                | 4,8            | 2,6            | 2,0   | 1,1            | 0,3            | 0,3            | 0,2            | 0,3   | 0,2   |
| 15-19                | 6,9            | 4,8            | 3,6   | 2,0            | 0,6            | 0,4            | 0,4            | 0,5   | 0,4   |
| 20-24                | 8,1            | 6,1            | 4,7   | 2,9            | 0,8            | 0,5            | 0,5            | 0,5   | 0,5   |
| 25-29                | 8,2            | 5,9            | 4,3   | 2,9            | 1,0            | 0,7            | 0,7            | 0,8   | 0,7   |
| 30-34                | 8,2            | 5,6            | 4,2   | 3,0            | 1,3            | 1,0            | 1,0            | 1,2   | 1,1   |
| 35-39                | 8,4            | 6,3            | 4,8   | 3,3            | 1,8            | 1,5            | 1,6            | 1,8   | 1,9   |
| 40-44                | 9,0            | 6,8            | 5,8   | 4,0            | 2,7            | 2,3            | 2,7            | 2,8   | 2,7   |
| 45-49                | 10,8           | 8,4            | 7,7   | 5,6            | 3,9            | 3,6            | 4,2            | 4,5   | 4,1   |
| 50-54                | 13,9           | 11,7           | 10,4  | 7,8            | 5,9            | 5,8            | 6,3            | 6,4   | 6,2   |
| 55-59                | 20,0           | 16,4           | 15,6  | 11,6           | 9,4            | 8,4            | 9,6            | 10,1  | 9,4   |
| 60-64                | 30,3           | 24,8           | 23,7  | 18,2           | 15,8           | 14,0           | 15,6           | 15,2  | 4,4   |
| 65-69                | 48,9           | 40,9           | 38,6  | 29,8           | 28,1           | 24,9           | 23,9           | 25,3  | 22,8  |
| 70-74                | 78,9           | 64,6           | 64,6  | 50,4           | 49,0           | 44,8           | 42,0           | 42,2  | 39,1  |
| 75-79                | 135,5          | 108,7          | 107,3 | 85,3           | 86,9           | 77,9           | 72,9           | 72,5  | 65,4  |
| 80-84                | 200,6          | 168,2          | 166,6 | 136,2          | 146,0          | 131,3          | 123,3          | 124,3 | 110,5 |
| 85-X                 | 254,2          | 253,1          | 271,2 | 226,4          | 239,9          | 227,2          | 219,2          | 222,8 | 193,1 |
| Össz.                | 20,1           | 15,2           | 13,5  | 10,6           | 9,7            | 10,7           | 12,1           | 12,7  | 12,2  |



## Ludovicus (Crijevic) Tubero jogszemlélete

A XV. század utolsó harmadában a középkori világkép válsága következtében a vezető értelmiség gondolkodásában, világszemléletében Magyarországon is változások játszódtak le, amelyek a történetírás szellemére is hatást gyakoroltak. Jóllehet az új irányzatnak, a reneszánsz életérzésnek megfelelő humanista történetírás első hazai képviselői, Bonfini és Ransanus Itáliából jöttek Magyarországra, szellemiségük nem volt idegen a hazai értelmiség elitjének gondolkodásától. A XVI. század elejétől az ország historikusai többségében magyarországiak. A kivételek közé tartozik a ragusai (dubrovnikai) Ludovik Crijevic, közismert humanista néven Ludovicus Tubero, aki *Commentari de suo tempore rebus* (Megjegyzések kora történetéhez) című munkájában némi visszatekintéssel e Mátyás király halálától (1490) X. Leó pápa haláláig (1522) terjedő időszak Közép-Kelet-Európájának történetét örököltette meg.<sup>1</sup>

A tizenegy könyvből álló mű első öt darabja szinte teljes egészében, a 10. egy része valamint a 11. ugyancsak szinte teljes egészében a korabeli Magyarország történetét tárgyalja.

Hogy Tubero, akinek személye, magyarországi kapcsolatai és munkája kevéssé ismertek hazai történetírásunkban, miért szenteli művének fele részét magyarországi események ismertetésének, azt egyrészt Mátyás király országának a térségben játszott, éppen a XVI. század első harmadában tovatűnő nagyhatalmi szerepe, valamint Ragusa és a magyar állam kapcsolatai magyarázzák. Tubero egyébként könyvében végig úgy tekint Magyarországra, mint egyetlen olyan erőre, amely a törökkel szemben, ha már nem is teljes védelmet, de valamiféle ellensúlyt jelent Ragusa számára a törökkel szemben.

Mivel Ragusa a legrégibb időktől kezdve kereskedelmi kapcsolatban állt a tőle északra fekvő területtel, kereskedői már a XIII. század második felében megfordultak Magyarország déli területein. A XIV. század első felében pedig Szávaszentdemeteren (Sremska Mitrovica) lévő hospes telepükről is szó esik, amely akkor élte virágkorát, amikor az anyaváros magyar fennhatóság alá került.

---

<sup>1</sup> A Tubero művének kiadásai közül a *Scriptores rerum Hungaricarum veteres ac genuini Tomus V. cura et studio Joannis Georgi Schwadtneri. Vindobonensis 1764.* címűt használtuk. (Továbbiakban SRH.V.)

Szávaszentdemeter a Ragusából Bosznián és Szerbián keresztül Magyarországra érkező kereskedők megálló és pihenő helye volt ebben az időben.

Nagy Lajos király balkáni hadjáratainak eredményeképpen a zadari békeszerződésben 1358-ban Dalmáciával együtt Ragusa is magyar fennhatóság alá került, ám széleskörű autonómiát kapott. A város élére a helyi patrícusokból álló kormányzó került (addig ezt a tisztséget töltötte be), aminek fejében a város 500 dukátot fizetett a királynak évenként. A szerződés további pontjai között fontosnak bizonyult az is, hogy a város akkor is fenntarthatta kereskedelmi kapcsolatait Szerbiával és Boszniával, ha a király hadban áll velük. A város történetének további eseményei ezt bizonyítják: a távol élő úr hatalma alá szívesebben tartoztak, ezt saját érdekeik kívánták így, minthogy Velence vagy valamely környező nagyúr önkényét elviseljék. Amíg lehetett, kitartottak Zsigmond király mellett a környező urakkal szemben.

A hatalmi változást mutatja, hogy a XV. század harmincas éveitől Ragusa valamint szomszédai: a Kosacok és Pavlonvicok vitáiba a magyar és török fél egyaránt bekapcsolódott. Az önálló szerb királyság leverése (1439) után Ragusa is arra kényszerült, hogy a törökökkel hivatalos kapcsolatot teremtsen. 1442-től 2000, 1458-tól 2500 dukáttal tudta megváltani belső önállóságát.

1482-ig a Neretva völgyi erődök még vissza tudták tartani a törököt, miután azonban a török ezeket elfogadta, Magyarország már nem tudott segítséget nyújtani Ragusának. Helyzete nehezzé vált, a keresztény városnak nem volt ajánlatos a továbbiakban együttműködnie a keresztény uralkodókkal a törökkel szemben. Az adókat ellenben fizetniük kellett, erről sem II. Lajos, sem utóda, Zápolya János és I. Ferdinánd nem mondtak le. Íme, a későbbi magyarországi kettős adóztatás előzménye táru szemünk elé Ragusában.

A ragusai kereskedők nemcsak Szávaszentdemeteren, a Duna menti Kovinban, Budán, Nagybányán, Sárospatakon hoztak létre kolóniákat. Miután Szávaszentdemetert a törökök feldúlták, Újlakon (Ilok) telepedtek le, itt is létrehozták öngazgatási szervezetüket. 1427-ben, amikor Nándorfehérvár magyar kézre került, Zsigmond király ösztönözte a ragusai kereskedőket a letelepedésre, azzal a céllal, hogy fellendítsék a város gazdasági életét.

Amikor a Balkánon át vezető kereskedelmi utat a török előrenyomulása miatt fel kellett adni, a Ragusa - Senj tengeri és a Horvátország - Szlovénia - Buda útvonalon járva szállították áruikat. Leginkább finom textilneműket, fűszereket hoztak Magyarországra, nemesfémeket, rezes, bőrt, viaszt és más szállítottak innen Itáliába. A forgalmat kereskedelmi társulások bonyolították. Mások ragusai hitelekbelől élve kereskedtek Magyarországon. Voltak, akik több évig itt tartózkodtak mint kereskedők, mások hivatalt is vállaltak, főképp a kincstári feladatkörökben, vagy diplomáciai szolgálatot teljesítettek. Közülük a legismertebbek a Thallóczy-fivérek, akik Zsigmond király uralkodása idején



magas állami tisztségeket viseltek. Maga Tubero az eleven és pezsgő életű, gazdag kereskedőváros sarja is járt Magyarországon 1503-ban.<sup>2</sup>

Ludovik Crijevic előkelő ősi ragusai család sarja, családját a források már 1234-ben említették. 1459-ben született. A szülővárosában végzett studiumok után Párizsba ment, ahol filozófiát és teológiát tanult az egyetemen. Amint művéből kiderül, jogi tanulmányokat is folytathatott. Tanulmányait oly eredményesen folytatta, hogy a párizsi egyetem tagjává választották. Itt kapta a Tubero melléknevet is, amely talán púpos voltára utalt. Meglepő, hogy Tubero nem az akkor, a XV. század második felében is híres itáliai egyetemek egyikét látogatta, mint az egyetemen tanuló magyarországi fiatalok többsége, akik külföldön tanultak, hanem Párizsba ment, jóllehet van adat arra, hogy megfordult a sienai egyetemen is. Talán a munkájában is fellelhető, velenceiek iránti ellenszenve játszott közre ebben. Hazaérkezve Párizsból állítólag piperkőc öltözködésével és viselkedésével megbotránkoztatta a ragusai polgárokat, amiért atrocitásokba is keveredett, amelyek hatására 1484-ben belépett a bencés rendbe, és a Szent András szigetcske kolostorába vonult, ahol 20 évet töltött el. Jegyesét, az ugyancsak előkelő származású ragusai Gosrea Helenát is rávette, hogy vonuljon kolostorba. Mindezt egy kései rokona, Seraphinus Maria Cerva jegyezte le róla. A Szent András szigeti kolostorból átment a Ragusa melletti Visnjica-ba, ahol haláláig a Szent Jakab apátság apátjának tisztét töltötte be, Ragusában pedig érseki helynök lett. 1527-ben halt meg.

Tuberonak az elnéptelenedett bencés kolostorokban töltött évtizedek alatt bőségesen volt ideje a klasszikus történetírók tanulmányozására, a korabeli politikai események összegyűjtésére és lejegyzésére. Magyarországi adatait főképp 1503-ban tett utazása során szerezte. Baráti kapcsolatba került Frangepán Gergely kalocsai érsekkel, aki 1515-16-ban a kancellári hivatalt is betöltötte. Neki ajánlotta művét is. Frangepán érsek révén ismerkedhetett meg Bánfi Bernát bácsi főesperessel, sőt barátság fűzte Váradi Péter kalocsai érsekhez, Frangepán Gergely elődjéhez is, amint erről munkájában maga is szól.<sup>3</sup> A kalocsai érsekség alá tartoztak az ország déli részén és a határ mentén fekvő püspökségek. Ezért lehetett Tuberonak kapcsolata két kalocsai érsekkel is, akik minden bizonnyal fontos információkat adhattak számára a magyarországi eseményekről.

Máig nem eldöntött tény, hogy Tubero ismerte- és felhasználta-e Antonius Bonfini munkáját történetének megírásakor. Informátorai bizonyára tudtak a Bonfini-mű létezéséről, hiszen a királyi udvarban forgó emberek ismerhették a Decadesek-et. Oláh Imre: *Tubero Lajos mint magyar történetíró*

---

<sup>2</sup> Minderre lásd: Dusanka *Dinic - Knezevic*: Dubrovnik i Ugarska u srednjem veku. Novi Sad, 1986. Kiadja az Újvidéki Filozófia Fakultás Történeti Intézete és a Vajdasági Tudományos és Művészeti Akadémia.

<sup>3</sup> Sz. *Galántai* Erzsébet: Ludovicus Tubero és kommentárjainak magyar vonatkozású könyvei. Acta antiqua et archaeologica. Supplementum VII. Studio in honorem Samuelis Szádeczky-Kardos septuagenarii. Szeged. 1988. 29-30. Hrvatska Enciklopedija. Zagreb, 1942. Enciklopedije Jugoslavije. Zagreb. 1983.

c. dolgozatában úgy foglal állást, hogy nem ismerhette, ám éppen ő mutat rá a két mű közötti számos egyezésre.<sup>4</sup> Mindezt alapos filológiai és történeti vizsgálattal kell eldönteni, amely jelen esetben nem feladatunk. Szerzőnk egyébként sem a középkori történetírókhoz hasonlóan, szolgai módon másolja forrásait, mindvégig humanista alkotó, aki a saját céljainak megfelelően használja fel az összegyűjtött adatokat.

Tubero részint azért jegyezte le az eseményeket, amint azt első könyve I. fejezeteiben kifejti, hogy megörökítse azokat, másrészt pedig azért, hogy tanulságul szolgáljanak az utókor számára. Szóljon erről ő maga: "Mivel pedig az államok számára a belső viszálynál semmi sem veszélyesebb, és egyetlen más csapás sem kisebb annál egy-egy nagy birodalom elpusztítására, ezért úgy véltem, hasznos és gyümölcsöző lesz az olvasók számára, ha Magyarországnak a főurak viszálykodása folytán bekövetkezett zűrzavaros állapotát csaknem különálló könyvekben írom le, hogy a történet ezáltal áttekinthetőbb legyen. Ugyanis említésre méltónak látszott ez, és az emberek számára példaként szolgál, hogy ezáltal kitűnjék: amilyen fontos az országok megszerzésében és gyarapításában a fegyver, ugyanolyan szükséges megőrzésükhöz a polgárok egyetértése, továbbá valamennyi nagy birodalomnak sokkal jobban kell félnie a belviszálytól, mint a külső ellenségtől. Hiszen amennyire biztonságosnak látszik az ember a külső erővel szemben a saját ereje folytán, annyira gyengévé teszi a meghasonulás, és kiszolgáltatja az ellenség jogtalanságának; mivel ha a viszály beférkőzött, az országok összeomlanak, miként a hegyekben a hatalmas tölgyek, amelyeket a szeleknek semmilyen ereje nem képes kicsavarni, saját romlásuk folytán alul a gyökereknél korhadás keletkezvén minden külső hatás nélkül a földre zuhannak; Magyarországon valójában csaknem ezt láttuk bekövetkezni, midőn majdnem mindegyik előkelő arra törekedett, hogy azt válasszák királlyá, aki kedvére való."<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Oláh Imre: Tubero Lajos mint magyar történetíró. A podolini katolikus gimn. értesítője 1911/12. 17-23. p.

<sup>5</sup> SRH.V. 112-113. Tubero művének magyar vonatkozású részeiből készült magyar fordítás kéziratos példányaiból idézek a továbbiakban is. A fordítást Sz. Galántai Erzsébettel közösen végeztük. "Enimuero, cum respublicis nihil sit intestina discordia perniciosius, nec vlla alia pestis, ad magna quaeque imperia euertenda, ea validior magis, utile ac frugiferum legentibus fore duxi, si, perturbationem Regni Hungariae Principum simultatibus exortam, separatim fere voluminibus, quo res ipsa esset conspectior, perscriberem. Dignum enim memoria, atque humano documento id visum est: ex quo appareret, regna, non magis armis parari atque augeri, quam ciuili concordia conseruari, ac omni magni imperio, multo magis domesticas seditiones, quam externa arma, timendas esse. Nam, quantum propriis viribus aduersus externam vim tutus esse videris, tantum te dissendio imbecille reddit, atque hostili exponit iniuriae: quandoquidem et per se, vbi discordia immigrauit, regna collabuntur, ac veluti ingentia in montibus robora, quae nulla vis ventorum conuellere potest, carie ipsa proprio vitio imis radicibus innata, nullo impellente ad terra concidunt; quod profecto Regno Hungariae paene euenire vidimus, dum singuli ferre Principum, Regem, cui quisque studebat, creari contendunt."

Az eszmei vezérfonalat, amely műve megértéséhez a kulcsot adja, tehát az előszóban nyíltan kifejti. A széthúzás mindent pusztító mérgének hatását kortársaihoz hasonlóan nagyon jól láthatta és élhette meg kora magyarországi történetében, de ezt tapasztalhatta az itáliai eseményekben is, amelyeket ugyancsak megörökített. A klasszikus történetírók közül bizonyára alaposan ismerte Sallustiusnak a római köztársaság utolsó szakaszáról írt művét, mert teljesen elfogadja azt, sőt azonosul annak alapgondolatával: *Concordia Parvae res crescunt, discordia, maximae dilabuntur.* (Az egyetértés a kis dolgokat nagygyá növeli, a viszály a nagyokat rombadönti.)

Tubero a sallustiusi gondolatot megerősíti az antiquitásból vett tölgyfa-hasonlattal az előszóban, de annyira megélt jelenség számára a viszály, hogy művének Magyarországról szóló részében, amelyet vizsgálat alá vettünk, máshol is emlegeti munkája közben. Amikor arról ír, hogy Mátyás király mily nagy gondot fordított a korona visszaszerzésére, megemlíti, hogy "az országok nem a hatalom jelvényei által, hanem a nép egyetértése folytán erősödnek meg".<sup>6</sup> A gondolat visszatér akkor is, amikor arról értekezik, miként kovácsol tervet Miksa király Ausztria Mátyás király által elfoglalt részének visszaszerzésére. "Miksa megismervén az osztrákok iránta való indulatát és szándékát, úgy vélte, nem szabad késlekedni, részint nehogy a magyarok — felhagyván a viszálykodással és gyűlölködéssel előbb kezdjenek közös érdekükön munkálkodni, mint ahogy ő fegyvert fog — ugyanis az egész országot abban az időben, mint említettük, belháború emésztette...."<sup>7</sup> Ugyanez a gondolat kap hangot Bakócz Tamás beszédében, amelyet az urak előtt az országgyűlésen mond II. Ulászló kérésére a Miksa királlyal kötött béke feltételeinek elfogadása érdekében. "Juthat-e ugyanis nagyszerűbb dolog osztályrészül egy országnak, mint az, hogy polgárai egyetértéssel törekednek a közjóra, hiszen ez teszi erőssé a birodalmakat, és nagy mértékben növeli őket."<sup>8</sup>

Szerzőnk, a ragusai főpap az egyetértés, a béke biztosítékeként a törvények tisztelését és betartását, a jog szerinti helyes cselekvési formákat tartja. Rendkívül érzékeny a jogtalanságokkal szemben, véleményalkotásában leggyakrabban a természetjog elveinek ismerete és elfogadása nyilvánul meg. Véleménye szerint I. Ulászlóra, ha a *jus gentium*ot tekintjük, nem egészen tisztességesen szállt a királyság. Ugyanitt megemlíti azonban, hogy ez abban az időben nem annyira méltányosnak, mint szükségesnek tűnhetett. A Magyarországról szóló történetében ez az egyedüli eset, amikor a középkorban

<sup>6</sup> 1/2. SRH. V. 113-114. p. regna, non insignibus imperii, sed populi consensu confirmari.

<sup>7</sup> III/1. SRH. V. 153. p. [Maximilianus], Austriacorum erta se animo ac voluntate comperta, nihil cunctandum ratus, ne prius, quam ipse arma sumeret, Hungari, depositis simultatibus ac odiis, communi vilitati studere inciperent; totum enim regnum, eo tempore, intestino bello, vt demonstratum est.

<sup>8</sup> III/14. SRH.V. 182. p. Quid emin amplius cuilibet imperio contingere potest, quam ciuium animi, vno consensu, communis boni studiosi? nimirum, haec res, imperia et firma facit, et magnopere auget.

ismert szükség, utolsó szükség (necessitas; ultima necessitas) elvét elfogadva, amely lehetővé teszi a feudális rend alapjait jelentő legfontosabb, sokszor íratlan törvények átlépését; maga is jónak látja, hogy a török által veszélyeztetett országban Ulászlót királlyá választották, a csecsemő V. Lászlóval szemben, aki valóban a trón jogos örököse volt.<sup>9</sup>

A tanult jogász, Tubero megemlíti a magyar szokást: Mátyás király addig nem lehet törvényes uralkodó, amíg meg nem koronázzák, azonban jogi ismereteink tudatában és arra büszkén elítéli ezt a szokást, mit sem törődve a rendiségből következő szokásjoggal az emberi tudatlanságból következő babonáságnak tartja a jelvények tiszteletét. Mint említettük már, ő az országok erejét nem jelvényeiben, hanem polgárainak egyetértésében látja. Meglepően modern szemlélettel tehát az emberek egyetértésével létrehozott törvényt természetjogi alapon eléje helyezi a szokásjognak. Még azt sem mondhatjuk, mindezt a Mátyás iránti elfogultság jegyében teszi, ugyanis nagyon pontosan mérlegre teszi a Hunyadi-fi jellemének jó és kifogásolható vonásait, amelyeket uralkodása során mutatott.<sup>10</sup>

Szerzőnk, korának gyermeke, aki a kánoni jogot és az abban megnyilvánuló morális szemléletet ugyancsak magáénak vallja. Miután a Sárvíz mellett Báthori István országbíró és erdélyi vajda vezetésével legyőzték Corvin Jánost, és Mátyás király kincsei a győzők kezére jutottak, megállapítja: "És nem kell senkinek csodálkoznia azon, hogy Mátyás királynak a csaknem felbecsülhetetlen értékű vagyona így elveszett, hiszen Isten jogos ítélkezése alapján rossz végre szoktak jutni azok a dolgok, amelyekre nem egyenes úton tettek szert."<sup>11</sup>

A római jogban is jártas. Mint ismeretes, Beatrix Mátyás király halála után a későbbi királyhoz, II. Ulászlóhoz szeretett volna férjhez menni, hogy vagyonát megtartsa. Ezt sem Ulászló, sem a magyar előkelők nem szerették volna, hogy megtörténjen. Ennek ellenére azonban ígéretet tettek neki egyesek és talán Ulászló is. Tubero megállapítja: a királyné talán a római törvényekben bízott, amelyek szerint a pusztá beleegezés alapján is létrehozzák a házasságot.<sup>12</sup>

Bár úgy tűnik, szerzőnk a törvényekben leírt jogot, a természetjogot a szokásjog elé helyezi, fontosabbnak tartja, jogi szemléletétől nem idegen, hogy a szokásjog egyes eseteit az említetteken túl is észrevegye és lejegyezze. A királyválasztásról és koronázásról írva lejegyzí, hogy a Rákos mezején megválasztott királyt Székesfehérvárra kísérik, és az, mielőtt a városba lépne, a királyi jelvények felvétele céljából a falakon kívül álló Szűz Mária tempomához megy, annak előcsarnoka előtt a nádor a királyhoz lépve háromszor megkérdezi az összegyűlteket, akarják-e királyukul a megválasztottat. Azok háromszoros

---

<sup>9</sup> 1/2. SRH.V. 113. p.

<sup>10</sup> 1/2. SRH.V. 113-114. p.

<sup>11</sup> 1/19. SRH.V. 134-135. p. Nec mirum cuiquam videri debet, eo, quod inaeſtimabilis fere Regis Matthiae fuppelleſ ita perierit; etenim, iuſto Dei iudicio, quae inique imparantur, male etiam amitti ſolent.

<sup>12</sup> II/6. SRH.V. 145. p.

felkiáltással erősítik meg, majd a király egy kivont karddal a négy égtáj felé suhintva mintegy kinyilvánítja: az országot mindenfelől megvédi az ellenségtől. Ezután következnek a koronázás ismert ceremóniája, amelyet Tubero ugyancsak ismert. Szerinte a fentebb leírt szokás azért maradt el, mert a főurak féltek a nemesi tömegektől, akik az erősebb kezűnek vélt Albertet, a király testvérét szívesebben látták volna a trónon, mint a gyenge kezű Ulászlót.<sup>13</sup>

A királyi trón utódlásának kérdéseiben nem felejtette el leírni: ha a "magyar király utód nélkül hal meg, még a főurak akarata ellenére is atyjának másik, életben lévő fia szokott trónra lépni, senkinek az akarata nem akadályozhatja ezt meg". A Miksa király táborába álló Székely Jakabbal szólva pedig azt mondja, hogy a "népek szokása" szerint (*more gentium*) Mátyás fia nem léphet atya örökébe, mivel ágyastól született.<sup>14</sup>

Miksa király Székesfehérvár elfoglalása után követek útján Buda átadását kérte a főuraktól. Azok válaszukban – információját a visnjicai apát bizonyára főúri ismerőseitől szerezte – kifejtik, hogy a főuraknak Magyarországon joguk van megválasztani illetve letenni a királyokat, és Miksa ne zaklassa a trón iránti jogtalan kérésével őket, a "vad oroszlánokat".<sup>15</sup>

A hadi jog (*jus belli*) is előkerül Crijevic Tubero szövegében. Amikor a már említett Székely Jakab felajánlja szolgálatait Miksa királynak, a korábban Mátyás király zászlója alatt a németek ellen intézett támadásait nem a németek elleni gyűlölete miatt, hanem hadi jogon indította. Miksa király a főurakhoz küldendő követének azt az utasítást adja, ha a magyarokat nem tudja szépszóval megnyerni Buda átadására, fenyegetse meg őket osztrommal, illetve azzal, hogy a "budaiak mindazokat a dolgokat el fogják szenvedni, amelyeket az efoglalt városok hadi jogon (*in jure belli*) szoktak elviselni".<sup>16</sup>

Szerzőnk a jogot és a törvényt az emberi együttélés legfőbb biztosítékának, a törvények betartását az emberi cselekedetekben alapvetőnek tartja, ezek mintegy zsinórmértékül kell, hogy szolgáljanak minden nép számára. Szerepüknek oly nagy jelentőséget tulajdonít, hogy az igazsággal egyenrangúnak tartja a jogot és a törvényt, szinte az igazsággal azonos fogalomként használja őket. Így szerepelnek Szulejmánnak abban a beszédében, amelyet az 1521-es Magyarország elleni hadjárat előtt tartott híveinek buzdítására, amint ezt a humanista történetírói szemlélet, stílus és módszer szerint a királyok, fejedelmek, hadvezérek nagyobb események, főképp csaták előtt szokták tenni. E szónoklatokban gyakran valóban elhangzott gondolatok kapnak helyet, többnyire azonban az illető humanista szerző az ügyvel kapcsolatos véleményét hangoztatja. Szulejmán, miután félrevezette tanácsosait a török követek budai

---

<sup>13</sup> II/7. SRH.V. 146.p.

<sup>14</sup> III/4. SRH.V. 145., 157.p. cum Hungarorum quispiam regum e vita decedit, nullo ex se genito relicto successore; alioqui filius patri superstes, iniussu etiam Optimatum, nullisque interposita auctoritate, regnum inire solet; Nam si more gentium Matthiae filius, in paternum regnum, quod ex pellice natus est, succedere perhibetur.

<sup>15</sup> III/8. SRH.V. 162.p.

<sup>16</sup> III/4. SRH.V. 157.p.

fogságának és megcsonkításának hírével, a magyarok ellen indítandó háborút teljesen jogosnak tünteti fel, így az egyrészt Isten jóváhagyásával történik, másrészt "amelyeket jogszerűen kezdett az ember, a jog és törvény szerint fognak történni".<sup>17</sup> Szulejmán esetében Tubero sajátos csapdába esik. Nagyszerűen bemutatja a török keleti szemléletmódját, amely szerint nem bűn, ha a cél érdekében hamis hírt terjesztünk és becsapunk valakit, ugyanakkor a szultán mint egy keresztény fejedelem a nemzetközi jogra és az erkölcsökre hivatkozik, amikor a Magyarország elleni hadjárat okairól beszél.

Szerzőnk jogi szemléletét jellemzi, hogy minden ügyet lehetségesnek tart bírói úton eldönteni. A korában folyó itáliai belháborúról írva jegyzi meg: "Már egészen szokásos dolog az, hogy a római pápák hadat viselnek, nem pedig, ahogyan egykor gyakran megesett: az ellentéteket jog szerint és bírói úton döntötték el".<sup>18</sup> Íme, a modern gondolkodású, a háborúk zajától megcsömlölt ember véleménye.

Ludovik Crijevic ismerte az "összes nép közös joga" (*jus gentium*) fogalmát, amelyet a római jogtudósok dolgoztak ki saját népük és az idegenek közötti békés kapcsolatok kialakítása céljából.<sup>19</sup> Amikor történeti visszapillantást tesz a magyar múltra, és előadja I. Ulászló általunk már bemutatott trónra kerülésének közismert történetét, megállapítja, hogy a *jus gentiumot* tekintve nem egészen tisztességesen szállt a királyság Ulászlóra.<sup>20</sup> A fogalom másodszor is ugyancsak a királyválasztással kapcsolatosan kerül elő munkájából. Miután azon medítál, a holtaknak tett eskü kötelezi-e az eskütevőket az élőkkel szemben — ugyanis Mátyás király a leginkább megbízhatónak vélt fő tisztségviselőitől esküt vett arra nézve, hogy támogassák fiát, Corvin Jánost a trónra jutásban —, kifejti, hogy Corvin a *jus gentium* szerint nem juthat a királyi hatalomhoz: "... a holtaknak alig maradnak barátai, náluk ugyanis sem a hálának, sem a gonoszságnak nincs helye, ez eskütevők — mint vélik —, nem tartották be ígéretüket, és emiatt véleményem szerint semmilyen büntetést nem szenvedtek; a szabad népek számára ugyanis — úgy hiszem — vagy születniük vagy választatniuk kell törvényes királyoknak; mivel azok, akik nem törvényes házasságból születtek, a népek joga szerint semmilyen atyai ranghoz nem juthatnak".<sup>21</sup>

A Sárvíz menti csatában a főurak Báthori István vezérletével leverték Corvin János seregét. Székely Jakabot, Kanizsai Mihályt és a vránai perjelt, Beriszló Bertalant nemcsak hogy elfogták, hanem nem is engedték szabadon, mint más társaikat. Bár korábban szerzőnk elmondja: a vránai perjel oly derekasan harcolt, hogy több sebből vérezve esett le a lováról és úgy fogták el, mégis megjegyzi, mások szerint a perjelt a *jus gentium* ellenére fogták el, és mivel

<sup>17</sup> XI/2. SRH.V. 361-363.p. quae iuste inceperis, ea secundum ius fasque euentura sunt.

<sup>18</sup> XI/6. SRH.V. 368.p. Plane iam solenne est Romanis Pontificibus bellum gerere, non autem, vt olim fastitatum est, contrauersias iure et iudicio disceptare.

<sup>19</sup> V.ö.: Brósz József—Pólay Elemér: Római jog. Bp., 1974. 49., 62. p.

<sup>20</sup> I/2. SRH.V. 113.p.

<sup>21</sup> I/17. SRH.V. 133. p.

akkor esett fogságba, amikor az övéitől eltávozván tárgyalni indult az esetleges békéről az ellenféllel<sup>22</sup>, fogságba vetése jogtalan volt.

Ulászló öccsével, Alberttel csatározván, aki ugyancsak a magyar trónt szeretné megkaparintani, Filipecz János váradi püspököt küldi öccse táborába annak megbékítésére. Úgy gondolta, talán a püspöknek sikerül rávennie Albertet tervének feladására. Filipecz püspök a szájába adott beszédben többek között azzal érvel, hogy mivel Albert fiatalabb, a jus gentium szerint nem illeti meg a magyar királyság idősebb testvérével, Ulászlóval szemben.<sup>23</sup> A két testvér között mégiscsak kenyértörésre került a sor, és miután Albert alulmaradt, Ulászló korholja öccsét az ország romlásba juttatásáért, mindkettőjük egyéni presztízisének csökkentéséért, és azért, hogy Albert megsértette a jus gentiumot bátyja országának megtámadásával.<sup>24</sup>

A Commentarok befejező (XI.) könyvének második fejezetében, ahol a Szulejmán szultán kitervelt, háborút indító okról értekezik szerzőnk, ugyancsak használja a jus gentium fogalmát. "Amikor tehát seregét (t.i. Szulejmán) Ázsiába szándékozik átvinni,... úgy vélte, hogy meg kell újítani a magyarokkal a szövetséget követséget küldve, mint fentebb említettük, ugyanolyan feltételekkel, amilyenekkel atyja, Szelim kötötte velük, nehogy közben a magyarok Szulejmán távollétét számításba véve fegyveresen elfoglaljanak valamilyen török földet, vagy a határaikat betöréseikkel dúlják. Amikor azonban a magyarok, akik a király kiskorúsága miatt az országot kormányozták, a követet a népek joga ellenére visszatartva egy ideig nem adtak választ, minthogy elhatározásuk bizonytalan volt, hiszen nem állt szándékukban a törökkel sem békét kötni – ugyanis rút dolognak tartották a keresztények számára mohamedánokkal szövetségben lenni –, sem pedig tudatában saját erejüknek, hadat viselni nem mertek vele, kiváltképpen mert a királyuk még gyermek volt, és szinte semmi tekintéllyel nem rendelkezett övéi között, a török haragra lobbanva, éa a magyarok elbizakodottságától föltüzelve hirtelen indulattól elhatározta, hogy az Ázsiának szánt fegyvereket ellenük fordítja, mivel úgy vélte - ahogyan ez történt is -, hogy ha siet, a magyaroknál mindent készületlenül fog találni, és fegyverei számára minden hozzáférhető és elérhető lesz. Már Corvinus Hunyadi Mátyás király halála óta addig a napig, amíg Szulejmán Pannónia határait megtámadta, közel 30 éven keresztül a magyar állam annyira tétlen és harctól tartózkodó volt, hogy a hosszantartó béke és a hadi események hiánya következtében csupán a bűnökre, gazdaságra és fényűzésre hajlott. Ráadásul jól tudta (ti. Szulejmán), hogy az ország főurai viszálykodnak egymással, és a királynak - azonfelül, hogy a kincstár súlyos hiányától szenved - kiskorúsága miatt semmi tekintélye nincs az övéi között... Ezért vannak, akik úgy vélik, hogy a magyarokat a törökök, akik jól ismerték a magyarok viszálykodását, békekérés látszatával követséget küldve megtévesztették, hogy a háborúra nem gondoló magyarokat váratlanul támadják meg. Összehívta tehát barátait, akikkel nagyobb jelentőségű ügyekben

---

<sup>22</sup> I/19 SRH.V. 135.p.

<sup>23</sup> II/10. SRH.V. 149.p.

<sup>24</sup> IV/3. SRH.V. 168. p.

tanácskozni szokott, értesítette őket a magyarok ellen indítandó háború tervéről. És hogy honfitársait az indítandó háborúra még jobban feltűzelje, nem törődve az uralkodói tisztességgel, azt hazudta, és a nép között terjeszteni rendelte el, hogy a magyarok a népek jogát semmibe véve a követeknek levágták a fülét és az orrát. Az uralkodónak ez a hazugság nem szolgált gyalázatára a törököknél, hanem inkább bölcsességének tulajdonították, ilyenek a mohamedán szokások.<sup>25</sup>

A magyar történetírásban, beleértve az Itáliából származó szerzőket, *szokatlan* ez a rendkívül erőteljesen megnyilvánuló *jogi indíttatás*, amellyel Ludovicus Tubero nézi a történelmi eseményeket. E szemléletének gyökereit részint iskoláztatásában kell keresnünk. Párizsban az egyetemen kánoni jogot minden bizonnyal tanult. Jogi ismereteit esetleg a sienai tartózkodása alatt tovább bővíthette. A bolognai iskola hatásaként a XV. század második felében is magas színvonalú jogi képzés folyt az itáliai egyetemeken. A mozgalmas életű kereskedő város fia talán a szűkségtől és a tapasztalattól kényszerítve is jobban

---

<sup>25</sup> XI/2. SRH.V. 361-362. p. cum Hungaris foedus, iisdem conditionibus renouandum, missa, vt supra dictum est, legatione, duxit, quibus pater Selynes cum illis fecerat; ne Hungari interim, Salomonis absentiam in confilio habentes, aut aliquid Turdaici agri armis occuparent, aut indursionibus fines vexarent. Sed cum Hungari, qui in procuratione regni propter aetatem Regis erant, Legato contra ius gentium retento, nullum aliquamdiu responsum, vtpote consilii capiendi incerti, dedissent; neque enim pacem cum Turca componere in animum inducebant, quippe turpe arbitrabantur Christianis esse, cum Mahometanis foedere iungi, neque rursus virium suarum conscii, bellum cum eo gerere audebant, Rege praesertim suo admodum puero, nec vllam fere inter suos auctoritatem obtinente: Turca, ira inflammatus, atque insolentiae Hungarorum infensus, arma Asiae destinata in eos conuertere, subito quodam impetu raptus, statuit; ratus, vt euenit, se omnia apud Hungaros imparata, armisque suis, si accelerasset iter, peruia atque exposita inuenturum. Nam ab excessu Regis Matthiae Hunniadis Coruini, ad illam diem, qua Salomon fines Pannoniae inuasit, per triginta fere annos, res Hungarica adeo deses, atque imbellis fuit, ex otii diuturnitate ac belli desuetudine, vt in sola vitia, diutias, et luxuriam creuerit. Ad hoc satis compertum habebat, Principes regni inter se discrepare, nec Regi, praeterquam quod aerarii inopia laboraret, ob aetatem quidquam auctoritatis inter suos esse. Et auxerat regis contemptum, casus et caedes duorum Hungariae nobilium virorum, indigne a quodam Boemo, in rixa subito exorta, interemptorum: quorum caedem cum Rex vlcisci deberet, ne Boemos, gentem bellica virtute illustrem, sibique deditissimam, ab se alienaret, inultam esse, magna Hungarorum consternatione, passus est; tametsi humanissima, et temporis conuenienti oratione, caedis auctorem fibi condonari a Principibus, qui illi perduellionem iudicaturi erant contenderit. Atque idcirco sunt qui credant, Hungaros a Turca, Hungaricae discordiae haud ignaro legatione in speciem pacis petendae missa, fraude actos; quo improvidos, ac de bello nihil suspicantes, adoriretur. Igitur conuocatis amicis, quibuscum de maioribus rebus consultabat, ad eos de bello Hungaros inferendo refert. Et quo populares ad bellum ineundum vehementius accenderet, ementitur, nulla regii decoris habita ratione, in vulgusque spargi imperat, Hungaros, sublato gentium iure, legato fuo aures et nares praecidisse. Nec vanitas tanto Regi apud Turcas infamiae fuit; sed potius, ita mores Mahometanorum sese habent, prudentiae assignata est.



elmélyült a jog tanulmányozásában, mint a Magyarországról érkezett hallgatók, akik inkább a szónoklatok művészetét tanulmányozták a XVI. században.<sup>26</sup>

Alapvető élményt gondolkodásának efféle alakulásában azonban saját korának eseményei jelenthették. A keresztény vallás közösségben megélt és gyakorolt formája, amely a középkori világtkép velejárója volt, a XV. században azzal együtt válságba került. A kor művelt értelmiségi rétege az egyéni átéléssel megélt meditatív vallásos szemléletmód után vágyakozik, és ha teheti, és is vele. Az őt ért kellemetlenségek mellett ez az érzés vezethette kolostorba szerzőnket is. Az elmélkedések során alakulhatott ki szemlélete, amely az erkölcsi szempontokat gondolkodásának központjába emelte. Ő a világ népeinek, a papságnak a megjavítását az ősi erényekhez való visszatérésben látta. Egy másik utat választott Luther a keresztény vallás megújításának bátor lépésével.<sup>27</sup> A két irány azonban egy tőről fakadt.

Eme szemléletmód és életérzés mutatkozik meg jogi szemléletében is, amelynek alapja a törvényeken alapuló ingazságosság tisztelete. Így jut el a *jus gentium* hangoztatásáig is, amelyen ő egyrésről római jogi alapokon, elsősorban a népek és uralkodók érintkezésének közmegegyezésen alapuló íratlan szabályait érti, lásd Albert és Ulászló összeütközésének esetét, valamint a török 1521-es hadjáratainak indításait tárgyaló részt. Másrésről a tróndutódlás törvényes formájáról értekezve az általánosan elfogadott szokást tartja *jus gentium*nak. Végül is az általánosan elfogadott szokásban ugyancsak valamiféle, ez idők folyamán kialakult, a többség által elfogadott, tehát közmegegyezéssel létrejött elvről van szó.

Ludovicus Tubero példája bizonyítja számunkra, hogy az elmélyedni tudó humanista gondolkodó, bár a kor jelenségeinek hatása alól kivonni nem tudja magát, azokat műveltségére támaszkodva próbálja megérteni, és tudása birtokában megoldási javaslatokat is tesz.

---

<sup>26</sup> Bónis György: A jogtudó értelmiség a Mohács előtti Magyarországon. Bp., 1971. 185-207.p.

<sup>27</sup> Mályusz Elemér: Egyházi társadalom a középkori Magyarországon. Bp., 1971. 185-207. p.

LÁSZLÓ BLAZOVICH

DIE RECHTSANSCHAUNUNG VON LUDOVICUS (CRIJEVIC)  
TUBERO

(Zusammenfassung)

Der Dubrovniker Ludovik Crijevic, seinem humanistischen Namen nach Ludovicus Tubero, hat in seinem Werk *Commentarii de suo tempore rebus* (Anmerkungen zur geschichte seines Zeitalters) mit ein wenig Rückschau vom frühen Tod des Königs Matthias (1490) bis zum Tode des Papstes deo des X-ten (1522) die Geschichte Mitteleuropas verewigt. Tubero betrzachtet mit einem, in der ungarischen Geschichtsschreibung ungewohnten, sich außerordentlich kraftvoll manifestierenden, rechtlichen Motiv die historischen Geschehnisse. Die Wurzeln der Anschauung sind in seiner Bildung und in den Ereignissen seines Zeitalters zu suchen. Im Fokus seiner Anshauung steht die auf Gesetzen beruhende Gerechtigkeit. So gelangt er zur Betonung des *jus gentiums*, darunter er einerseits laut des römischen Rechtes in erster Linie die unbeschriebenen Regeln des Kontaktes der Völker und ihrer Monarchen, die auf gemeinschaftlicher Vereinbarung beruhen, andererseits die legale auf gemeinschaftlicher Vereinbarung beruhende Form der Thronfolge versteht.

## **The Individual's Duties: a Case Study in International Human Rights Law**

In this paper I would like to draw attention to the fact that the idea of connecting human rights with a detailed catalog of the individual's duties is based on a well elaborated, general theory on the individual, and reflects the particular human rights conception of the Third World. This conception, together with some other characteristics of the new ideas generating a radical reorientation in the field of international human rights in the sixties and seventies, appeared for the first time in an international human rights convention in the 1981 African Charter on Human and Peoples' Rights.

The chief question that arises concerns how this new idea operates in a document discussing obligations typically towards state parties. This paper focuses on this principal problem and has the aim of pointing out the theoretical and practical difficulties arising from a detailed regulation of the individual's duties in an international human rights convention.

### *Changes in the field of international human rights*

Since the late sixties, important changes have taken place in the field of international human rights, and primarily in the United Nations human rights activities. These changes were inspired by the needs and problems of the developing countries. Having acquired their independence, these countries had to face problems of essentially an economic nature. Their goals can be characterized by three fundamental categories: economic self-determination, development and the New International Economic Order.

The social goals determined by by these problems have greatly influenced social, political and economic theories in the Third World.

In accordance with these goals, the second generation of human rights was emphasized, as against the classical human rights theories, by the new Third World conception of human rights that was taking shape at that time. All this also applies to the African continent and the African human rights conception.

At the human rights conference held in Dar-es-Salaam in 1973, some participants emphasized that there was no sense in discussing civil and political rights because these pertain to a state's domestic jurisdiction and are of only marginal importance with respect to the development of African states. The

economic, social and cultural rights were of real significance, because these rights reflect well the economic and social goals.<sup>1</sup>

As a consequence of the new conception, international human rights theories and the practice of various bodies and organizations of the United Nations began to focus on economic, social and cultural rights. This shift has a close bearing on the fact that, since the beginning of the sixties, the countries of the developing world have played an ever more important role in the organization.

The spreading of the second generation of human rights can be observed in the decade after the significant conference in Teheran in 1968.<sup>2</sup> However, this was only the first step, marking the beginning of the change, and not its completion. Subsequently, a new generation of human rights has emerged and collective rights have received new emphasis, which again reflects the peculiar human rights conception of the developing countries.

However, the diluted catalog has added a considerable load to the theoretical system of human rights, with further contradictions, and the third generation of human rights and peoples' rights has become the most chaotic and obscure area of the international human rights theory. Although an increasing number of studies are concerned with these problems, the outlines of a new, comprehensive international human rights theory have not yet been developed.<sup>3</sup>

Connecting human rights with the individual's duties constitutes one element of these new ideas, and seems to give birth to some serious problems, similarly to the conceptions of peoples' rights and of the third generation of human rights.

---

<sup>1</sup> UN Doc. ST/TAO/HR/48. para.41.

<sup>2</sup> See especially paras. 12-14. and 18. of the proclamation, in: *J.A. Joyce*, Human Rights: International Documents, Vol. I, Alphen aan den Rijn 1978. pp.27-28. On the change in UN human rights activity, see *J. Donnelly*, "Recent trends in UN Human Rights activity: description and polemic", *International Organization* 35(1981) pp.633-655. See also *P. Alston*, "The alleged demise of political human rights at the UN: a reply to Donnelly" *Int.Org.* 37(1983) pp.537-546.; *D.P. Forsythe*, "Socioeconomic Human Rights: The United Nations, the United States and Beyond" *Human Rights Quarterly* 4(1982) pp.433-449.

<sup>3</sup> See for example, *K.J. Partsch*, "Recent Developments in the field of Peoples' Rights" *Human Rights Law Journal* 7(1986) pp.177-182.; *P. Alston*, "Conjuring up human rights: a proposal for quality control" *American Journal of International Law* 78(1984) pp.607-621.; *R.J. Tuzmubammedov*, "Tretije pokolenije prav cseloveka i prava narodov" *Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo* 1986/11. pp.106-113.; *V.A. Kartasbkin*, "Prava cseloveka" *Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo* 1987/1. 125-127.; *D.U. Vargas*, "La Troisième Génération des Droits de l'Homme" *Recueil des Cours* 184/1984-1/pp.359-375.; *J.B. Marie*, "Relations between peoples' rights and human rights" *Human Rights Law Journal* 7/1986/ pp.195-204.; *Mavi V.*, "Szolidaritási jogok vagy emberi jogok harmadik nemzedéke?" (Solidarity Rights or the Third Generation of Human Rights?) *Állam- és Jogtudomány* XXX/1-2. pp.151-173.; *S.P. Marks*, "Emerging Human Rights: A New Generation for the 1980s?" *Rutgers Law Review* 33(1981) pp.435-450.

### *The content and extent of the individual' duties in the African Charter*

In the Charter,<sup>4</sup> a separate chapter is devoted to the individual's duties (Part I, Chapter II), although it consists of only three articles (Articles 27-29). This fact indicates the independent nature and significance of the individual's duties among the elements of the theoretical conception prevailing in the drafting process.

First of all, it is generally stipulated that each individual has duties towards his family and society, the state and other legally recognized communities. This general provision is not completely unknown in international human rights instruments. Some occasional and vague references to the individual's duties were made by the drafters of the two Covenants of 1966 (paragraph 5 of the Preambles), and also in the Universal Declaration (Article 29/1/1), and in the American Convention on Human Rights (Article 32/1/1), and in the American Declaration (Article XXIX). However one can agree with Gittleman that these references, except for the American Declaration, do not indicate any independent conception of the individual's duties.<sup>5</sup>

It is noteworthy that in these instruments the duties are towards the "community". The Charter provides certain duties towards the state and other legally recognized communities as well, which seems fairly unusual.

For instance, "other legally recognized" communities may just as well mean a political party or a trade union. In this case, a particular African problem emerges. Ngom writes that in some African countries it is obligatory for the citizens to be members of the only party.<sup>6</sup> Balanda refers in this context to the trade unions.<sup>7</sup> If that is the case, the individual has duties towards these kinds of "communities", and these duties can be enforced by the state (Article 1 of the Charter).

Article 27/2/ provides that the rights of the individual are limited by the rights of others, collective security, morality, and common interest.

The latter three expressions typically appear in clawback clauses of various specified rights, and not in a general clause. With regard to the function of an international human rights convention, the appropriate and less obscure drafting solution would have been that limitations stemming from security, morality, etc. should be regulated together with specified human rights according to the character of those rights. Drafting in more concrete terms would have provided a less ambiguous basis for implementation.

---

<sup>4</sup> International Legal Materials 21(1982) pp.58-68.

<sup>5</sup> R. Gittleman, "The African Charter on Human and Peoples' Rights: A Legal Analysis" Virginia Journal of International Law 22(1982) p.676.

<sup>6</sup> B.S. Ngom, *Les droits de l'homme et l'Afrique*, Paris 1984. p.69.

<sup>7</sup> M.L. Balanda, "African Charter on Human and Peoples' Rights" Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht 1983/6. p.144.

After the general rules, the African convention details the individual's duties of various kinds, specifying in certain cases the social entities towards which the duty exists. The list seems to specify the previous general clause. However, it is not clear whether this is an exhaustive list, or the Charter merely gives some important examples pertaining to the individual's duties. After a closer look, this problem turns out to be of no importance, because these specified duties are formulated in almost as general a manner as the general clause.

Let us consider these detailed duties (Articles 28-29):

- towards *other individuals*: respect without discrimination; mutual respect and tolerance;
- towards *parents*: respect; their maintenance in cases of need;
- towards the *family*: respect; preservation of its harmonious development and promotion of its cohesion;
- towards the *nation*: preservation and strengthening of its solidarity; its service via physical and intellectual abilities; preservation and strengthening of its independence;
- towards the *society*: preservation and strengthening of its solidarity; promotion of its moral well-being;
- towards the *state*: to respect its security;
- towards *unspecified entities*: to work to the best of one's abilities and competence; payment of taxes; preservation and strengthening of the territorial integrity of one's country; defense of one's country; preservation and strengthening of the positive African cultural values; contribution to the best of one's abilities to the promotion and achievement of African unity.

This is the first such detailed enumeration of the individual's duties in connection with human rights to appear in an international convention. Similar lists can be discovered in other instruments, e.g. in the constitutions of various states.<sup>8</sup> Nevertheless, these regulations related to national laws and cannot lie within the scope of our closer examination. However, the generality of constitutional norms and their application cause numerous problems, some of which have to be faced in the process of the implementation of the African convention, too.

The only international human rights instrument which detailed the individual's duties before the Charter was the American Declaration. In this document, similarly to the American convention, a separate part is devoted to the individual's duties. Certain duties can be observed to appear in both

---

<sup>8</sup> A survey is given on these constitutional provisions concerning also the Third World countries, in: *A. Daes*, Study on the Individual's Duties to the Community and the Limitations on Human Rights and Freedoms under Article 29 of the Universal Declaration of Human Rights, UN Doc. E/CN. 4/Sub.2/432 Rev.1. 1 July 1980. paras. 206-383., 399-437.; as to the duty provisions in African constitutions, see, in: *O. Eze*, "Prospects for International Protection of Human rights in Africa" *The African Review* 1974. pp.82-84.; *U.O. Umoturike*, "The Present State of Human Rights in Africa" *Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht* 1986/6. pp.113-114.

documents (payment of taxes; defense of the country; endorsement of the parents; work to the best of the individual's abilities). However, the differences between the provisions of the American Declaration and the related ones of the African Charter are more striking than the similarities.

The American instrument enumerates a number of duties which do not feature in the African regulation, e.g. the duty of every person: to acquire at least an elementary education (Article XXXI); to vote in the popular elections in his country (Article XXXII); to hold any public office if elected (Article XXXIX); etc.

There are hardly any articles regulating the individual's duties directly towards the state which would be suitable for the direct restriction of human rights. We can observe only two duties of this kind: to obey the law and other legitimate commands (Article XXXIII) and to perform civil or military service in the event of defense of one's country or of public disaster (Article XXXIV).

It can be seen that the formulation of the individual's duties in the American Declaration is fairly concrete. A large proportion of these duties appear in a specified form, as far as possible in a declaration. This cannot be said of the African convention, although it would be important in the case of a treaty to eliminate the possibilities of voluntary interpretation in the process of application. In a functional sense, the formulation of the American Declaration actually fits an international treaty much better than the undefined and vague provisions on the individual's duties in the African Charter.

In the course of a survey of the differences between the two instruments, one characteristic of the Charter inevitably emerges: the effort to tighten the area of state obligations in respect of granted rights. This characteristic is strengthened by the generally accepted limitations on rights used in the convention.

Article 27/2/ provides that the rights individuals are limited by collective security and common interest. As indicated previously, these limiting factors are regulated in a general clause, not in clawback clauses attached to specified rights, and hence this limitation refers to all of the granted human rights.

These general categories may be invoked in connection with very different restrictions placed upon human rights. The interpretation of these categories, as of many others, is largely subject to the discretion of state parties. It will be quite difficult for the Commission established by the Charter to challenge any kind of state interpretation, perhaps apart from the most extreme cases. Questions such as what is the common interest of the given society and what qualifies as dangerous to the security of the given collectivity can hardly be decided by the Commission. Theoretically, of course, there is a limit to state interpretation, namely the principle of good faith. However, in the absence of a clear and distinct international and regional standard concerning the content of these two terms, the rule of good faith itself becomes weak as a guiding principle in this respect.

In connection with the limitations set upon human rights granted by the convention, participant states may effectively invoke certain provisions of Article

29, which are similar in nature to collective security and common interest: for example, not to compromise the security of the state; to strengthen national independence and territorial integrity. In a number of cases, it is clearly discernible towards which communities or social entities the individual's duties exist in the Charter. However, duties towards, for instance, the society or the nation are ineffective unless someone enforces them in their name. This is so even in the area of internal law. In addition, in international law the categories of nation and society themselves are completely meaningless, apart from one aspect (self-determination).<sup>9</sup>

It is the state that represents the nation and the society, even against or towards the smaller communities and individuals constituting their parts. This also applies to the family, the individual's parents and other individuals, with slight modifications. Thus, in the last resort, the duties provided by Articles 27-29 towards unspecified entities will be enforced by the state as the only representative of these entities in the international sphere.

What is important is not the bearer of the rights, but the entity which enforces these rights, that is to say the state. The fact, the form and the time of enforcement reflect the interest of the state, although these interests may often coincide with those of the bearers of the rights. Enforcement for the benefit of any abstract bearer of rights may be used, potentially, to justify limitations of some human rights granted in the African convention, the observance of which is an obligation of the state.

There are a number of duties stipulated in Articles 27-29 of the Charter which, in connection with human rights, may all serve as a basis for setting limits to granted rights. Even in the abstract, *prima facie*, the defense of independence and African cultural values can be brought up against the right to property, the requirement of security against the right to movement, the preservation of national and social solidarity against the freedom of expression, etc. One author raises the question of whether a dependence between rights and duties exists in the Charter,<sup>10</sup> because only in this case does the possibility exist for a limitation of this kind. There can only be an affirmative answer. Article 27/2/ explicitly establishes this dependence for its own provision. As concerns the specification of this article, the specified duties of Articles 28-29 are therefore also connected with rights. Even if Articles 28-29 are independent of Article 27/2/, this connection, and at the same time the possibility of limitation, may be established. Articles detailing duties constitute a part of the convention,

---

<sup>9</sup> See the position of Thailand on this issue, UN Doc. E/CN. 4/Sub.2/ 432 Rev.1. para.353.; on the term "people" in the same context, see *Balanda*, loc.cit. supra n.7.; *R.H. Jackson*, "Quasi states, dual regimes and new classical theory" Int. Org. 41(1987) p.547.; the Japanese and French position in the UNESCO, 4.XC/VR.9. p.65. and 4.XC/Nr.5. p.23. cited by *S. Bastid*, "Les droits des peuples dans le plan à moyen terme (1984-1989) de l'UNESCO" in: *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Mélanges offerts à Charles Chaumont* Paris 1984. p.18.

<sup>10</sup> *Ngom*, op.cit. supra n.6. at p.73.



in the same way as articles stipulating rights, and state parties have undertaken to give effect to all the provisions.

The state protects the rights of the individual and judges whether the individual fails or not to fulfil his duties. There are three factors which prevent one from speaking of *sui generis* regulation in the Charter, or of the individual's duties independent of rights.

1. According to paragraph 6 of the Preamble: "Considering that the enjoyment of rights and freedoms also implies the performance of duties on the part of everyone."

2. Human rights and the individual's duties refer to the same relations of social life, and in these relations they typically exist as competing factors. Thus, in most cases it is necessary to decide which of the two should be preferred.

3. One of the most important principles of treaty interpretation is the fiction of cohesion. The possible conflict described in the second point also appears on a legal level, and the problem of the connection between rights and duties arises in the Charter.

Embracing such a great area of the individual's duties, the Charter further widens the possibilities for the state to interpret the convention according to its own interest. However, a convention allowing too wide an area of interpretation cannot perform its function well, because it cannot give appropriate normative security concerning the object. Through their necessary connection with human rights, the individual's duties may be used to limit the granted rights. The question is what reasons are provided by the human rights conception of the Third World constituting the theoretical background of the Charter for this detailed regulation of the individual's duties.

### *The theoretical background*

The idea of placing emphasis on the individual's duties is based on the particular conception of the individual that has arisen in developing countries. African international lawyers and sociologists have built up a system of arguments which yields a theoretical background for regulation of the individual's duties in the Charter.

Although this conception to a certain extent consists of commonplaces, this does not mean that these suggestions do not include numerous acceptable elements. Furthermore, there can be no doubt that the authors grouping and skilfully developing these commonplaces have reached a new and original theory.

The starting point and axiom is that the position of individuals may be interpreted only in the context of the community. The personality can reach its accomplishment only in social activities.

Personality is not merely, and not primarily, an autonomous value, but also a social one, which takes shape in social life. One of the aspects of the

relationship between the individuals and the community can be described more concretely by the categories of right and duty. The individual has not only rights, but also duties towards his community. This claim is supported by the commonplace that each right has its corollary duty.<sup>11</sup> However, these tenets are not original ones. Article 29/1/ of the Universal Declaration was drafted under these principles. In the case of the American Declaration, it was partly these ideas which inspired the drafters, as expressed in its Preamble.<sup>12</sup> In fact, the African theory has gone beyond these claims, and has tried to put stress on African peculiarities. First of all, the African individual is contrasted with the isolated, abstract Western type.<sup>13</sup> This latter is described as an individual without responsibility and opposed to the community. In this way, the theory can emphasize the African peculiarities, which roughly comprise the following main elements: preindustrial, traditional communities; reciprocity; the idea of solidarity; a close relationship between the community and the individual; cooperation between individuals as the main strength of social activities.<sup>14</sup>

The principle of reciprocity penetrates into all segments of social life,<sup>15</sup> and therefore giving and getting are connected more directly than in other, somewhat more modern types of community.

Thus, all rights are directly linked with duties towards other individuals and the community, and the possibility of an individual's autonomy is fairly limited. Because of the structure of communal reproduction and the close

---

<sup>11</sup> *Balanda*, op.cit. supra n.7., at pp.138-139.; *Ngom*, idem, at pp.73-74.; *A. Bassat*, "Droits de l'homme et africanité" *Penant* 1984/94./785. pp.286-287.; *B.O. Okere*, "The Protection of Human Rights in Africa and the African Charter on Human and Peoples' Rights" *Human Rights Quarterly* 1984/2/ pp.148-149.; *I.A. Menkiti*, "Person and Community in African Traditional Thought", in: *African Philosophy* (ed. *R.A. Wright*) *Lanham* 1984. p.18.; *Iba der Tbiām*, "Human Rights in African Cultural Traditions" *Human Rights Teaching* 1982. pp.4-6.; *J. Mbiti*, "Man in African Religion" in: *Africa and the West* (eds. *I.J. Mowoe* and *R. Bjornson*) *New York* 1986. pp.55-67.

<sup>12</sup> E/CN.4/Sub.2/432 Rev.1. paras.147-189.

<sup>13</sup> *Bassat*, op.cit. supra n.11., at p.286.

<sup>14</sup> *Menkiti*, loc.cit. supra n.11., *A. Akinjogbin*, "La spécificité et la dynamique des cultures negro-africaines: La région yoruba" in: *Spécificités et convergences culturelles dans l'Afrique au sud du Sahara* UNESCO, Paris 1986. p.66.; *Tbiām*, op.cit. supra n.11., at p.8.; *Okere*, loc.cit. supra n.11.; *Balanda*, op.cit. supra n.7., at pp.138-139.; *Bassat*, idem, at pp.287-289.; *T.O. Elias*, *Customary Law in Africa* Manchester 1956. pp.145-152.; *D. Diallo*, "Profil de la culture des Fulbe" in: *Spécificités et convergences culturelles dans l'Afrique au sud du Sahara*, UNESCO, Paris 1986. p.30.; *K.M'Baye*, "Les droits de l'homme en Afrique", in: *Les dimensions internationales des droits de l'homme* (ed. *K. Vasak*) Paris 1978. p.651. The connection between rights and duties is supported by the tenets of the continent's religions, see *Mbiti*, op.cit. supra n.11., at pp.59-65.; *A.A. Said*, "Human Rights in Islamic Perspectives", in: *Human Rights: Cultural and Ideological Perspectives* (eds. *A. Pollis* and *P. Schwab*) *New York* 1979. pp.92-93.; *P.B. Clarke*, "Islam, Development and African Identity" in: *Religion, Development and African Identity* (ed. *K.H. Petersen*) *Uppsala* 1987. pp.125-143.

<sup>15</sup> *Elias*, idem, at p.152.

connection between the individual and other individuals or the whole community, the individual can be defined by these connections and by his autonomous acts.<sup>16</sup> The rights of the individual exist and are realized in these connections, which supports the principle that the performance of duties is the precondition of enjoyment of any rights. At the same time, the community takes priority over the individual. The rights of the individual appear in the context of communal activities, they are of a collective character, and the individual enjoys them by the fact of belonging to the community, not as an abstract individual, or by the fact of his human nature. These suggestions involve important consequences in the area of human rights.

There are no abstract, autonomous individuals who are substantially independent of the community, but only members of the community. With this premise, it is possible to cast doubt on rights arising purely from the human quality of the individual, because all rights can be interpreted and described in the context of communal activities. In this conception, the individual's rights, *per definitionem*, do not qualify as human rights at all, and this model threatens the very notion of human rights.

Furthermore, these premises throw open the door to relativism not only in practice, but also in theory.<sup>17</sup>

The enjoyment of human rights can be made contingent upon the social and cultural context in an absolute sense, which challenges the existence of a general standard based on the individual's human quality.

Further consequences of this conception in the area of human rights, which I have touched upon previously, are: the performance of duties qualifies as a precondition to the enjoyment of human rights; the rights of the group, community, state, religious organizations, family, etc., as collective rights, may take precedence over the individual's human rights.<sup>18</sup>

These are the axioms and main suggestions of the African conception on individuals, which serve as the theoretical background for the regulation of the individual's duties in the Charter, or some of which are directly transplanted into the convention.

However, a theory and an international human rights convention constitute different aspects of social reality, even if they have the same object.

---

<sup>16</sup> A. Pollis – P. Schwab, "Human Rights: a Western Construct with Limited Applicability" in: Human Rights: Cultural and Ideological Perspectives (eds. A. Pollis and P. Schwab) New York 1979. p.10.

<sup>17</sup> Pollis – Schwab, *idem*, at pp.1-18.; Said, *op.cit.* supra n.14., at pp.86-92.; D.M. Wai "Human Rights in Sub-Saharan Africa" in: Human Rights: Cultural and Ideological Perspectives (eds. A. Pollis and P. Schwab) New York 1979. pp.115-119.; a comprehensive survey and criticism of cultural relativism: R.J. Vincent, Human Rights and International Relations, Cambridge 1986. pp.37-60.; J. Donnelly, "Human Rights and Human Dignity: An Analytic Critic of Non-Western Conceptions of Human Rights" The American Political Science Review 76(1982) pp.303-316.

<sup>18</sup> Vincent, *idem*, at p.39.

A scientific theory has other functions and purposes than those of a human rights convention. Roughly, the main function of theories is the description and explanation of reality, while an international convention aims at putting certain purposes into practice according to particular interests of state parties.

There is no doubt that all ideas have a long way to go before they reach their own realization, if they reach it at all. The human rights conception of developing countries and the underlying theories such as the conception of the individual, were first of all acknowledged and accepted at a scientific level as a synthesis of certain anthropological, ethnographical, sociological and philosophical ideas. In the following period, the conception appears at political and ideological levels in the political life of various states, undergoing assimilation to certain political goals and justifying certain political interests.

In the third phase, the theory appears in the international area, representing the aims of developing countries, being manifested in international instruments not binding to states (e.g. UNGA resolutions), constituting the basis of a new, possible consensus described in general terms. When included in an international convention binding to state parties, the theory arrives at the threshold of realization. Here, at the fourth level, it emerges how the theory operates in practice.

The point of the distinction between these areas is that each has its own peculiarities and functions, operating in the formation of social reality. Accordingly, when passing over to and playing another role in another area, the conception should be modified to a certain extent in order to meet the specific requirements and functions of this area. However, the drafters of the Charter, referring to the conception of the individual, took over the idea of the individual's duties directly from the scientific and ideological levels, practically without modification, and connected it with human rights in the area of binding international conventions.

The question that arises is whether this operation is correct with regard to the functions of an international human rights convention, or whether it generates further contradictions in the Charter.

#### *The nature of the individual's duties in international human rights conventions*

The African states regulated the individual's duties in detail in the Charter, because in their view these duties are inseparable from the position of the African individual and from African communal values. Accordingly, they wished to provide a regulation corresponding with the position of the individual in the social existence in Africa, as described by the above-outlined theory. As this conception had always stressed the individual's duties towards his

community, they regulated this aspect in the African convention.<sup>19</sup> Most of the authors considering the provisions of the Charter accept this standpoint. None of them challenges the grounds of the detailed duties regulation. Though some authors point out that the individual's duties can serve as a means of limitation of human rights and may come into conflict with them, they do not cast explicit doubt on the grounds of the regulation.<sup>20</sup> Thus Gittleman, who analyzes in detail the Charter's limitations to human rights and also Article 6 of the Charter's Preamble, does not even mention the regulation of the individual's duties as a limiting component.<sup>21</sup>

However, there is a logical slip in the reasoning of those who support the individual's duties provisions in the African convention.

Actually, the African conception merely answers the question of the reasons for the detailed regulation of the individual's duties, but not the question of the purpose thereof. If one examines the studies mentioned above, it is clear that the authors perceive the question of "why" in the sense of "what is the reason", not in the sense of "what is the purpose".

The question of "what is the purpose of the individual's duties provisions in the Charter" is not necessarily the appropriate one, of course, because it entails significant subjective elements. This question still makes it possible to go on and apply a functional approach. The adequate question can only be that of what are the actual functions of the individual's duties provisions in the Charter. Analyzing the peoples's rights provisions in the African convention, Kunig applies this approach excellently, but he does not take it into consideration in the case of the individual's duties.<sup>22</sup>

There is no reason to challenge even one of the suggestions of the African conception of the individual, because this accurately describes the African social reality and the position of individuals in it.

What is somewhat troublesome is that the drafters turned these suggestions into international human rights rules without any significant modification.

An international convention typically imposes obligations upon states towards other states. On the other side of the obligations, the beneficiaries of stipulated rights can be other states, social groups, citizens, individuals, etc. The point of the existence of human rights in international law is that these rules

---

<sup>19</sup> See *M.L. Balanda* remark who member of the drafting expert committee preparing the text of the Charter, in the International Law Commission: Yearbook of International Law Commission (1984-I) p.48.

<sup>20</sup> See e.g. *Ngom*, op.cit. supra n.6., at p.74.; *Donnelly*, op.cit. supra n.17., at p. 311.; *P. Kung* "The Protection of Human Rights by International Law in Africa" German Yearbook of International Law 25(1982) p.159.; *O.Ojo - A. Sesay*, "The OAU and Human Rights" Human Rights Quarterly 1986/1. p.99.

<sup>21</sup> *Gittleman*, op.cit. supra n. 5., at pp.690-709.

<sup>22</sup> See *Kunig*, op.cit. supra n. 20., at pp.156-159.

defend the individual against his own, or more rarely some other state by means of international guarantees.

These international guarantees are intended to compensate to some extent the dominance of the state over the individual. Being a subsidiary instrument, the international human rights regulation has an intended direct impact on national legislations and hence an indirect effect on the position of the individual. The principal function of the international human rights regulation is that states undertake certain obligations towards other states in favor of the individual or various social groups.<sup>23</sup>

As concerns these suggestions, the question arises as to the extent to which it makes sense to regulate the individual's duties in an international human rights convention. It has been seen that the individual's duties are enforced by the state without respect to the beneficiaries. This kind of regulation therefore includes the absurdity that in an international convention the state stipulates international guarantees in favor of itself to ensure the enforcement of some duties against the individual. This does not make any sense because the state has effective means to enforce these duties.

The individual's duties towards his family, for instance, inasmuch as these can be described in legal terms, are a matter of national laws and it is fairly pointless to guarantee the enforcement of these duties by an international convention. The whole conception of international human rights is based on the state's dominance over the individual. It does not make sense in the existing system of international human rights to stipulate *sui generis* state rights against the individual.

There is another, more theoretical counter-argument based on the notion of duty. Daes, in the most comprehensive United Nations study on the problem, accepts the definition of duty according to which duty is based on an explicit and concrete, or implicit and general, contract or undertaking, on the part of one who has a duty.<sup>24</sup>

It is quite difficult to establish what kind of consent exists on the individual's part to the condition that the state representing the individual in the international area can stipulate rights in favor of itself against the represented individual. This consent can be established in constitutional law, but not in the case of an international convention. The interrelationship between self-interest and public interest, people and state, appears in diverse ways in the national and international area. The individual's duties included in constitutions may have a well-circumscribed function, which fits the whole of the constitutional system. The functions of a constitution are different from those of an international human rights convention.

Hence the functions of international human rights conventions permit only the same conclusion as that we have reached previously: the regulation of the individual's duties in the Charter cannot be of a *sui generis* character,

---

<sup>23</sup> A. Siegbart, *The International Law of Human Rights* Oxford 1984. p.20.

<sup>24</sup> E/CN.4/Sub.2/432 Rev.1. para.432.

because in this case these provisions become meaningless. The individual's duties can only be regarded as a means of limitation of human rights.

The next step is to look at the problems presented by this direct relationship.

### *The individual's duties and human rights*

The issue of the individual's duties is one of the fundamental tenets of the African conception of the individual. This duty conception has a well-defined function in the description of African social reality. However, when transplanted into another area, that of international conventions, the theory loses its original function, and acquires another role, which happens to be contrary to the general purpose of the Charter. These duty provisions may give state parties the possibilities to evade certain stipulations including rights, and we have seen previously that this limitation is their only function.

However, human rights are not absolute ones; it is necessary to restrict them in binding international instruments. There are generally accepted kinds of limitation, such as clawback clauses. Why shouldn't the Charter's duty provisions be regarded as an appropriate form of limitation of the granted human rights?

There are three factors which together make Articles 27-29 clearly dysfunctional and not a proper form of limitation:

- a) the large number of regulated duties;
- b) the undefined, vague and general nature of most of the duties;
- c) the duties are not related to particular rights, but to all the granted rights, that is to say every duty may concern every right as a restricting factor.

These characteristics of regulated duties allow state parties great freedom in interpreting the borders of the granted rights, at the same time reducing the effectivity and extent of state undertaking concerning human rights. This does not fit the functions of international human rights regulation. The dysfunctional character of the individual's duties in the African convention gives rise to further problems, which can be regarded as a manifestation of the dysfunction. Even if one accepts that there are a number of duties included in the Charter, it is not clear what the underlying relation between rights and duties is.

These duties can be regarded as preconditions of the enjoyment of human rights. This is supported by paragraph 6 of the Charter's Preamble, and by the whole African conception of the individual. Balanda writes: "The rights and liberties that the Charter intends to confer on individuals are in return for the duties that the Charter imposes upon them".<sup>25</sup> In this case, the performance of these duties gives a basis for the enjoyment of human rights, and the rights qualify as a reward for the performance of duties.

---

<sup>25</sup> Balanda, *op.cit.* supra n.7., at p.139.

In this conception, however, these granted rights are not human rights in the proper sense, because they are not attached to the human quality of the individual. If the performance of the individual's duties is considered to be a precondition of the enjoyment of human rights, this means the negation of the classical human rights conception, and of the spirit of other international human rights instruments. The other approach would regard the role of the individual's duties in another perspective, not as preconditions. In this case, the restriction of human would amount to a kind of sanction for failing to perform duties. This supposes a looser connection between rights and duties than that in the possibility of the limitation of human rights would exist in a similar way.

Since African states do stipulate duties in the Charter, it is a correct presumption that certain sanctions are intended to apply if the individual does not observe his duties. The question of what sanctions may be applied if the individual violated his duties implies the whole set of problems of the individual's duties.

In the event of the violation of human rights, state parties may meet different, more or less determined procedures and sanctions in the international area. However, if the individual does not perform his duties, what are the sanctions against him?

The Charter is silent about this problem. Umozurike emphasizes: "Although individual duties are enumerated, there is no provision for enforcement against individuals. It therefore falls on states to enforce observance on individuals within their territory."<sup>26</sup>

In the final analysis, the individual's failure to perform his duties can be sanctioned only by the state through international law. At an international level, in the frame of international human rights regulation, there is no sense in stipulating sanctions against the individual on account of his failure to observe his duties. This issue belongs, on the whole, to the relation between state and individual, where the state can enforce the performance of duties without international guarantees.

Whether we conceive the relation between rights and duties in the context of a precondition or in the context of a sanction, both involve a fairly narrow approach. Both cases, as forms of limitation of human rights by the individual's duties, imply that the state can limit human rights only if the individual has violated his duties. These forms of limitation are *subsequent* and *individual*, because the previous violation is necessarily supposed. However, Article 27/2/ of the Charter makes it *expressis verbis* possible to limit human rights without any previous violation of duties. In this case, the limitation is *previous* and *general*.

If the detailed duties in Articles 28-29 mean specified forms of the general provision provided by Article 27/2/ they may permit a previous and general limitation of the granted rights. Otherwise, these duties give a basis only for subsequent and individual limitation.

---

<sup>26</sup> Umozurike, op.cit. cupra n.8., at p.124.



Another issue arises when we consider the dysfunctional character of the individual's duties provided by the African convention.

It is not clear whether these duties are of a legal or a moral character. Since the Second World War, international agreements have contained an increasing number of stipulations of a purely declarative nature, which are "declarations of intention" rather than undertakings of obligations. Although they are couched in legal form, they cannot be enforced because they are not applicable directly with regard to their content. Most of the individual's duties in the Charter are moral, not legal ones, and their impact on social practice is not clear at all.

In the case of international obligations imposed upon states by international conventions, these kinds of unenforceable generalities do not necessarily amount to a dysfunctional factor, but a technique of concluding treaties, and this may perform an important function. There are many questions in the international sphere which cannot be regulated by international agreements because of the conflicting interests of states. However, the formulation of these issues in general norms of a purely declarative character in content may constitute the first step towards a more applicable, specified consensus. This function does not exist in the case of the individual's duties, which are not stipulated against states.

An important characteristic of these "frame-norms" is that they leave the door completely open to diverse possibilities of interpretation. On account of their general character, they may be compatible with different interpretative attempts that are contrary to one another, and these interpretative possibilities may include the non-application of the provision. From our point of view, this is not an important problem when these obligations are imposed upon states, because the non-application of the norm may be in the interest of the state.

In the case of the individual's duties, the state has no obligations, and the application of these norms may be in its interest. Thus, the wide borders of interpretation play another role here, because a wide scope of content may be assigned to these norms by a state interested in this. This is especially true if it is considered that it is in the state's competence to decide who fails to perform his duties, when, how many times, and to what degree, and what sanction should be imposed upon him.

The vague concepts and general frame-norms as a technique of concluding treaties obviously involve a dysfunctional character when states stipulate individuals' duties as against other international legal norms. This dysfunction appears in consequence of the connection of human rights and the individual's duties and of the state's interest to apply these provisions. Those characteristics of the frame-norms that lead to the impossibility of their enforcement in one case may lead to their arbitrary application in another. In this latter case, because of the state's interest in the application, these duties of a moral character may be enforced if the State "takes them seriously" for the purpose of setting a limit to human rights. Accordingly, only in the light of their

implementation shall we be able to decide the extent to which these duties have become legal ones in their content.

### *Conclusion*

In conclusion, we can state that the connection of the individual's duties and human rights in an international human rights convention may diminish the effectivity of the convention, and make it possible for state parties to avoid the observance of certain human rights. The stipulation of the individual's duties is of a clearly dysfunctional character as concerns the purpose of an international human rights convention. This unusual solution in many respects breaks with the traditional conception of international human rights, and at the same time raises fundamental problems and contradictions that demand an answer. However, the Charter does not answer these problems, which anticipates difficulties in the process of implementation.

The idea of the individual's duties being provided by the Charter is derived from the African conception of the individual. However, any theoretical conception may be transplanted adequately into another sphere only if the regularities of this new sphere are respected. The detailed regulation of the individual's duties in an international human rights convention does not meet this requirement. With these conclusions, there is no question of imposing some kind of Western value system on the African regime. There is no doubt that, in Africa and in developing countries in general, the relationship between the community and the individual has its own peculiarities and values, which cannot be disregarded in a correct analysis. However, only certain aspects of the overall conception reflecting these peculiarities and values can appear in a proper way in other non-scientific spheres according to the regularities of these spheres, yet the entire conception is reflected in these aspects. Otherwise, one must reckon with serious contradictions.

Hence a way has to be found to transplant the theory into the frame of an international human rights convention. The particular African conception could have appeared in adequate form in the Charter through the particular structure of the stipulated human rights. The drafters could have left out a number of rights which cannot be enforced under present African circumstances, and a clear and specified system of limitations of rights could have been drawn up in the text of the convention.

An excellent opportunity was presented to include some new human rights in the Charter (e.g. the rights to food),<sup>27</sup> which would have constituted a certain answer to the African needs. In this way, the rights provided by the

---

<sup>27</sup> Since then this right has appeared in the Protocol on Economic, Social and Cultural Rights to the American convention (Art.12); for the text, see *International Legal Materials* 28(1989) pp.161-170.

Charter would have shown a particular picture, according to the African values and peculiarities.

The doubts about the individual's duties that appear in an international human rights convention are justified by international human rights practice.

In international human rights conventions, we cannot encounter a detailed and general enumeration of the individual's duties linked to human rights. For instance, the American convention includes the only reference to the individual's duties through the general clause, as against the detailed list of the American Declaration. The drafters of the American convention did not consider it possible to link human rights with the individual's duties.

Though duties appear in the Universal and American Declarations, these instruments do not create obligations directly, and do not establish rights. Not waiting for immediate realization, these instruments have peculiarities other than those of international human rights conventions, and the individual's duties are not of a dysfunctional character in declarations, or other, not binding provisions. Our conclusions concerning the individual's duties in the Charter are not challenged by the fact that duty provisions can be encountered in a number of constitutions, because the issue here comes up in another context.

The constitutional principles and rules are typically applied through a great number of specified, detailed rules. This latter sphere, restricting the possibilities of interpretation, gives shape to the delicate balance between individual rights and duties. The international human rights convention, as a subsidiary means, endeavors to influence precisely this continuing process of formation of this delicate balance. Providing international guarantees, the international human rights convention takes side with the individual's principal rights, because this side may require support in consequence of the dominance of the state power over the individual. The function of the international human rights convention is thus quite distinct from that of a constitution, even in respect of human rights and duties. Accordingly, the component of the Third World human rights conception that the individual's duties call for detailed regulation in international human rights conventions does not seem correct. This does not mean the appropriate expression and reflection of the particular situation of the individual in the developing countries, but instead may lead to a considerable reduction of the effectivity of the international guarantees established to protect and promote human rights.



## A bizonyítást kizáró szabályok a büntető eljárásban<sup>1</sup>

### L

#### A bizonyítás tárgya és a bizonyítási tilalmak

1. A büntető eljárás feladata: bírósági döntés bűncselekmény elkövetésével vádolt személy büntetőjogi felelősségéről; pozitív esetben pedig a büntető törvényben írt szankciók alkalmazásáról is. Mindennek – a büntetőjogi felelősség megállapítása esetén kivétel nélküli – előfeltétele az *igazságnak*, vagyis a bűncselekmény elkövetésével és a terhelt személyével kapcsolatos tényeknek objektíve igaz, a valósággal egyező megállapítása. Ez utóbbinak törvényes és gyakorlati eszköze pedig az évszázados múltra visszatekintő, bár elveiben és módszereiben sok változáson keresztülment *bizonyítás*.

A büntető eljárás középponti tevékenységét, a bizonyítást – alapvető céljának jobb megvalósítása s az abban részt vevő hatóságok és magánszemélyek jogi és kötelezettségei eredményesebb érvényesülése érdekében – az *eljárási törvények* több szempontból szabályozzák. De a szabad bizonyítási rendszer alapján álló modern eljárási jogokban a törvényi szabályozás előírásai (tilalmi, kötöttségei) nem érinthetik a bizonyítási tevékenység *érdemét*, vagyis azt, hogy a hatóságok a rendelkezésre álló – ellentétes vagy egybehangzó – bizonyítékokat hogyan mérlegelik, azok végső értéke tekintetében miként foglalnak állást. A magyar eljárási törvénykönyv [az azóta többször módosított 1973. évi I. törvény 5. § (3) bek.] ezt így fejezi ki: a büntető eljárásban szabadon felhasználható bizonyítási eszközöket és bizonyítékokat a hatóságok "egyenként és összességükben szabadon értékelik és ezen alapuló meggyőződésük szerint bírálják el."

Az eljárási törvények szabályai érinthetik viszont a bizonyítás különböző *egyéb, nem érdemi*, de egyébként igen fontos vonatkozásait. Így tartalmazhatnak általános előírásokat a bizonyítás feladatairól, tárgyáról, lefolytatásának törvényességéről; felsorolhatják – kimerítően vagy példászerűen – az egyes

---

<sup>1</sup> Az Académie Internationale de Droit Comparé XIII. Nemzetközi Kongresszusára (Montréal, 1990. augusztus 19-24.) beterjesztett, francia nyelvű magyar nemzeti referátum alapján készült tanulmány.

bizonyítási eszközöket<sup>2</sup> s ezek igénybevételére elvi jellegű szabályokat állíthatnak fel. Ilyen pl. a magyar jogban [61. § (3)-(4) bek.]: az előre meghatározott bizonyító erő kizárása; az in dubio pro reo elve.<sup>3</sup> A törvény, illetőleg, kivételesen, az annak felhatalmazása alapján kiadott egyéb jogszabályok rendelkezhetnek továbbá a bizonyítási eszközök megszerzésének, rögzítésének, megvizsgálásának módjairól, alkalmazásuk technikai és egyéb részleteiről stb.<sup>4</sup>

2. A bizonyításra vonatkozó, különféle törvényi rendelkezések között különös jelentősége van azoknak, amelyek a *bizonyítás tárgyával* kapcsolatosak. Erről a fontos kérdésről régebben ritkábban, újabban mind gyakrabban szólnak az egyes tételes *eljárási törvények*.<sup>5</sup> A bizonyítás tárgya, vagyis a büntető eljárásban megállapítandó – felderítésre és igazolásra szoruló – tények törvényileg (in abstracto), pozitív értelemben csak igen szűkszavúan körvonalazhatók. A magyar eljárási jog történetében először a jelenleg hatályos törvény [59. § (1) bek.] vállalkozott erre, a következőképpen: "A bizonyítás azokra a tényekre terjed ki, amelyek a büntető törvények és az eljárási jogszabályok alkalmazása szempontjából jelentősek". A bizonyítás tárgyául szolgáló tények mibenlétét és körét részleteiben – a büntető törvénykönyv általános részének szabályait és különös részének dispozicióit szem előtt tartva – a jogalkalmazási gyakorlat alakítja ki folyamatosan, a *tudomány*<sup>6</sup> útmutatásait is hasznosítva.

---

<sup>2</sup> A magyar szakirodalomban van olyan nézet, hogy bár a bizonyítási eszközök felsorolása a törvényben a szövegezés szerint – példalódzó, ez lényegében taxációnak tekinthető. A törvényben fel nem sorolt bizonyítási eszközökkel való bizonyítás, illetőleg annak módja ugyanis a gyakorlatban bizonytalanságot, esetleg törvénysértéseket okozhat. E nézetet képviseli: *Király Tibor*: Büntetőítélet a jog határán. Budapest, 1972. 129. p.

<sup>3</sup> Hasonló bizonyítási elvek találhatók a külföldi eljárási kódexek többségében.

<sup>4</sup> L. magyar büntető eljárási kódex (időközben más vonatkozásokban már többször módosított 1973. évi I. törvény) 60. § (1) bek. A bizonyításra vonatkozó általános szabályokat a tételes törvények összefoglaltan tartalmazzák, a részletek az egyes bizonyítási eszközök szabályozásánál találhatók. Nincs a bizonyítékoknak törvényi rendszere, de szabályozva van a bizonyítási eszközök felkutatásának és a bizonyítási eljárásnak a rendszere. ("S'il n'y a pas de régime légal des preuves, il y a un régime légal de la recherche ou administration des preuves"; 1. *Pradel*, J.: Procédure Pénale. Paris, 1985. 300. p.).

<sup>5</sup> Pl. *csehszlóvák* 1961. évi (azóta többször módosított) eljárási kódex 89. § (1) bek., 1960. évi (már módosított) *szovjet-országi* eljárási kódex 68. cikk.

<sup>6</sup> A régebbi magyar irodalomban foglalkoztak ezzel a kérdéssel: *Balogh Jenő*: Magyar bűnvádi eljárási jog I. Budapest, 1901. 381. p., *Vámbery Ruzssem*: A bűnvádi perrendtartás tankönyve. 3. kiad. Budapest, 1916. 131. p. *Finkey Ferenc*: A magyar büntető perjog tankönyve. 4. kiad. Budapest, 1916. 287. p., *Angyal Pál*: A magyar büntető eljárásjog tankönyve. I-II. Budapest, 1915-1917. I. 318. p.; továbbá: *Móra Mihály* – *Kocsis Mihály*: A magyar büntető eljárási jog. Budapest, 1961. 353. p., *Gödöny József*: Bizonyítás a nyomozásban. Budapest, 1968. 6. p. A külföldi irodalomból: *Englisch, K.*: Der Unrechtstatbestand im Strafrecht. Karlsruhe, 1960.; *Exsbaw, E.Y.*: La définition des crimes. Revue de science criminelle et de droit pénal comparé (Paris). 1960. évi 2.

3. A bizonyítás tárgyául szolgáló tényeket a tételes törvények többsége *negatív* értelemben "közelíti meg". Általános jellegű, vagy az egyes bizonyítási eszközök igénybevételéhez kapcsolódó külön szabályok kizárhatják, korlátozhatják, illetőleg feleslegessé nyilváníthatják egyes tények bizonyítását általában is, illetőleg csupán meghatározott bizonyítási eszközök vagy módok útján. Ezeket összefoglalóan bizonyítási *tilalmaknak*, vagy a bizonyítást *kizáró szabályoknak* szokás nevezni.

A bizonyítást korlátozó szabályok *többféle okban* lelik magyarázatukat. Bizonyos tények feltárása kérdésében keletkezhetnek ütközések egyfelől a *büntető eljárás eredményességéhez*, másfelől valamely *alanyi joghoz* fűződő érdekek között, amikor is a megoldás gyakran az, hogy valamilyen módon az utóbbit kell előnyben részesíteni, de elkerülve azt is, hogy az előbbi sérelmet szenvedjen. (Pl. a védővel közölt tények; a tanúk hozzátartozói mentessége stb.). Más esetekben *általános társadalmi érdek* indokolhatja bizonyos tények felszínre hozatalának, bizonyításának mellőzését a büntető eljárásban (államtitok stb.). Olykor egyes tények *bizonyítás nélkül*, egyszerűbben, következtetés után is megállapíthatók (köztapasztalati jelenségek stb.). Egyes bizonyítási eszközök és módszerek alkalmazása pedig bizonyos tények megismerésével kapcsolatban *különféle más* (törvényességi stb.) indokokból lehet tilalmazott.

A társadalmi, jogpolitikai, általános tapasztalati és egyéb megfontolásokon nyugvó bizonyítási tilalmak egyrészt' elvileg is általánosan elfogadottak, másrészt' többnyire a jogalkalmazási gyakorlatban sem okoznak nehézségeket. A céltudatos és körültekintő eljárási tevékenység során beszerzett bizonyítási eszközök és az azok alapján megállapított tények ugyanis — *a bizonyítási korlátok mellett is* — rendszerint elegendő alapot szolgáltatnak a hatóságoknak s végső fokon a bíróságoknak a büntetőjogi felelősség kérdésének megnyugtató eldöntésére.

4. Ami az egyes *bizonyítási tilalmak fajtáit* közelebbről illeti, a *tételes jogok* idevonatkozólag tarka képet mutatnak, számos hasonló, illetőleg eltérő tilalom szabályozásával. A törvényekben összefoglalva, illetőleg szétszórta<sup>7</sup> elhelyezett bizonyítási tilalmakat, mint negatív szabályokat — illetőleg a bizonyítás tárgyául szolgáló tényeket, mint pozitív normákat — értelmezi és olykor kiegészíti a *joggyakorlat*, valamint rendszerezik és elemzik azokat a *tudományos munkák* is.<sup>8</sup> A magyar büntető eljárási jogban a bizonyítási

---

sz.; Szatrogovics, M.Sz.: Kursz szovjetszkovo ugolovnovo processza. Moszkva, 1958. 23., 54., 167., 535. p.

<sup>7</sup> Az egyes bizonyítási eszközök között (főleg a tanúvallomásoknál) számos speciális bizonyítási tilalom található a tételes törvényekben. Összefoglalóan is szabályoz: *magyar kódex* 59-60. §., 1969. évi (azóta módosított) *lengyel kódex* 153., 155. cikk.

<sup>8</sup> L. általánosságban a bizonyítási tilalmakról a régebbi magyar irodalomban: *Balogh* 382. p., *Vámbery* 131. p., *Finkay* 287. p., *Árnyas* 321. p., valamint: *Móra-Kocsis* 254. p., továbbá, monográfus elmélyültséggel: *Király* 117. p. A külföldi irodalomból e témakörben, átfogóan, egy régebbi jelentős mű: *Beling*, E.: Die Beweisverbote als Grenzen der Wahrheitserforschung im Strafprozess, Berlin, 1903.; továbbá: *Roxin*, C.: Strafverfahrensrecht, München, 1983. 129. p.

tilalmakat — hasznosítva a különféle tételes jogi, jogirodalmi és joggyakorlati megoldásokat is — a következő rendszerben célszerű tárgyalni: a) egyes *tények* bizonyítását; b) egyes *bizonyítási eszközök* igénybevételét; c) egyes *bizonyítási módok* alkalmazását kizáró (korlátozó) szabályok.

## II.

### A bizonyításból kizárt tények

Bizonyos tények a büntető eljárásban bizonyítás tárgyai alapvetően két okból nem lehetnek. Egyes tényeket a törvény tilalma, vagy tapasztalati, logikai stb. lehetetlenségük folytán — feltételekkel vagy azok nélkül — *nem szabad* bizonyítani; más tényeket nyilvánvalóságuk, más forrásból eredő igazolságuk stb. következtében *nem kell* bizonyítani. Igazi tilalomról, ún. abszolút kizárási okokról tulajdonképpen csak az első esetben beszélhetünk. A második csoport ugyanis a bizonyításnak elvileg lehetséges s csupán gyakorlatilag, rendszerint szükségtelen (felesleges) eseteit foglalja magában.

Természetes, hogy amikor egyes tények bizonyítása *kizárt*, az egyúttal *felesleges is* (első csoport); de fordítva ez nem áll. Az általában felesleges bizonyítás egyes konkrét — kétséges — eseteiben ugyanis szükség lehet az érintett tények bizonyítására (második csoport). Különbség a két csoport között az is, hogy a — kizárt — bizonyítás elmaradása folytán *tények megállapítására sem* kerülhet sor, míg a második esetben *ténymegállapítás van*, csak annak nem bizonyítás, hanem más az eszköze. (Általános tapasztalat, logikai következtetés stb.).

#### 1. Tények, amelyeket nem szabad bizonyítani

A. *Jogszabályok* bizonyítás tárgyai nem lehetnek. Ez az elv a contrario következik a bizonyítás tárgyaként csakis tényeket elismerő magyar eljárási törvény rendelkezéséből [59. § (1) bek.]. E szerint: "A bizonyítás azokra a *tényekre* terjed ki, amelyek... jelentősek". A jogszabályok bizonyításának tilalmát az a jogi *védelem* indokolja, amely szerint a jogszabályok létezése ismert mind az állampolgárok, mind a büntető ügyekben eljáró hatóságok és annak résztvevői előtt. ("Iura novit Curia").<sup>9</sup> Ez alól a joggyakorlat mégis kivételt tesz az *alsóbb rendű* jogszabályok (önkormányzatok szabályrendeletei stb.) és a *külföldi*

---

(ugyanitt részletes bibliográfia); valamint: Pradel 297. p., Pisapia, G.D.: Compendio di Procedure Penale. Padova, 1982. 210. p. (Utóbbi az eljárási alapelvekből kiindulva és a vizsgálat kereteihez igazodva).

<sup>9</sup> Így: Vámbéry 132. p., Finkey 27-87. p., Móra-Kocsis 255. p.



jogszabályok bizonyítása tekintetében.<sup>10</sup> Ez utóbbi esetekben a jogszabályok, illetőleg azok léte mint "tény" szolgál a bizonyítás tárgyául. Újabb irodalmi nézetek, hivatkozva a napjainban rendkívüli mértékben elszaporodott belső utasításokra, szakmai, technikai stb. normákra, *általánosabb* jelleggel is felvetik a jogszabályok mint "tények" bizonyításának megengedhetőségét, merevnek és ma már elfogadhatatlannak tartva az általános jogismeret fikcióját.<sup>11</sup>

B. Azok a tények, amelyek a büntetőjogi vagy a büntető eljárási jogszabályok alkalmazása szempontjából *nem jelentősek* (lényegtelenek, irrelevánsak), nem bizonyíthatók. Ez nemcsak a törvény idevágó általános rendelkezéséből [már idézett 59. § (1) bek.], hanem abból is kitűnik, hogy a tárgyaláson a tanács elnöke megtiltja az olyan kérdések feltevését, amelyek az *ügygel össze nem függő* körülményekre vonatkoznak [188. § (3) bek.]. Az utóbbi szabály szükségképpen a bizonyítás (tárgyának) korlátait jelenti.<sup>12</sup>

De a lényegtelen tényeknek természetesen csak a *tudatos* bizonyítása (erre vonatkozó indítvány, bizonyítási eszköz bejelentése stb.) a tilalmazott. Különösen az eljárás kezdő szakaszában, a nyomozás (vizsgálat) során ugyanis még gyakran nehézséget okoz a büntetőjogi felelősség szempontjából lényeges tények kiválasztása, azoknak a lényegtelen tényektől való elkülönítése; vagyis ebben a kérdésben tévedés is lehetséges. Ennélfogva azt mondhatjuk, hogy a bizonyítás tárgyai: a *releváns*, illetőleg az eljárás egyes szakaszaiban *reálisan annak minősítendő* tények.

C. Kizártak a bizonyításból az ún. "*lehetetlen tények*". Ebbe a körbe tartoznak: a) azok a tények, amelyek a *köztapasztalattal*, vagy a *tudomány általánosan ismert* tételeivel *ellentétesek* (pl. hogy a víz nem 100 C°-on forr, vagy nem 0 C°-on fagy stb.) b) azok a tények, amelyek nyilvánvalóan nélkülözik mind a *gyakorlati*, mind a *tudományos* megalapozást (természetfölötti jelenségek, "csodák" stb.).<sup>13</sup>

A lehetetlen tények bizonyításának tilalma miben sem korlátozza a valóság megismerését, sőt éppen a *hamis megismerés veszélyét* küszöböli ki.

D. Vannak tények, amelyek bizonyítását a *törvény* zárja ki a büntető eljárásban. Ezeknél – szemben a lehetetlen tények esetével – nem hamis, hanem egyes *való tények* megismerése a tilalmazott. Itt a bizonyítási tilalom olyan tényekre vonatkozik, amelyeknek felszínre kerülése ütköznék valamely jogos köz- vagy magánérdekkel, illetőleg a büntető igazságszolgáltatás

---

<sup>10</sup> L. *Angyal* 231. p., *Király* 124. p. ugyancsak bizonyos kivételekkel ismeri el a jogszabályok bizonyításának tilalmát.

<sup>11</sup> L. *Erdei Árpád*: Tény és jog a szakvéleményben, Budapest, 1987. 41. p.

<sup>12</sup> Az irreleváns tények bizonyításának tilalmát kifejezetten kimondja a *lengyel* kódex (155. cikk 2. pont). L. ugyanerre a régebbi magyar irodalomból: *Balogh* 389. p., *Finkey* 288. p., *Angyal* 323. p.

<sup>13</sup> A lehetetlen tények bizonyítását kizárja a *lengyel* kódex (155. cikk 3. pont). Az irodalomból l. erre: *Balogh* 389. p., *Vámbéry* 132. p., *Finkey* 288. p., *Angyal* 323. p., *Móra-Kocsis* 255. p., *Király* 119. p.

érvényesülése szempontjából volna közömbös, vagy éppen káros.<sup>14</sup> Ezeknek három csoportja van:

a) Az *Alkotmány* rendelkezéseivel ellentétes tények bizonyítása kizárt. A törvényesség szempontjából és jogpolitikailag sem kívánatos helyzetet teremthetne, ha konkrét büntető eljárásokban bizonyítás tárgyává lehetne tenni olyan tényeket, amelyek ellentétben állanak az ország alaptörvénye, az Alkotmány alapvető tételeivel, az állami, társadalmi rendre, az alapintézményekre stb. vonatkozó megállapításaival.<sup>15</sup>

b) Bizonyos tények bizonyítását a *büntető törvénykönyv* zárja ki valamely kifejezett vagy az összefüggésekből kitűnő rendelkezésével. Ennek célja: elkerülése annak, hogy a hatóságok és az eljárás résztvevői a büntető jogszabályok érvényesülését gátló, vagy ebből a szempontból közömbös tényekkel foglalkozzanak. E tények alcsoportjai:

ba) *Becsületsértés és rágalmazás* esetén a valóság bizonyítása tilalmazott. Ha ezeket a bűncselekményeket tény állításával követik el, a tény valóságát általában bizonyítani nem lehet, kivéve, ha a tény állítását közérdek vagy jogos magánérdek indokolta (1978. évi magyar büntető törvénykönyv 182. §).<sup>16</sup> Az utóbbi, kivételesen engedélyezett bizonyítás sikere esetén az említett bűncselekmények nem büntethetők.

A most tárgyalt esetben a szigorú és sajátos büntetőjogi szabályozást – a bizonyítás rendszerinti kizárását – az a felismerés indokolja, hogy mások becsületét, jó hírnevét val tény állításával is lehet csorbítani.

bb) A 14. életévét *be nem töltött személy* beszámítási képessége nem bizonyítható. Minthogy a 14. életévét el nem ért (gyermekkorú) személy bűncselekmény miatt nem büntethető (büntető törvénykönyv 23. §), tárgyaltan és ezért kizárt olyan tények bizonyítása, amelyek a gyermekkorú személy esetleges beszámítási képességét igazolnák. E bizonyítási tilalom abszolút jellegű, kivétel és feltétel nélküli. A törvényi, megdönthetetlen vélelem (*praesumptio iuris et de iure*) szerint ugyanis a 14. évnél fiatalabb korú személy

---

<sup>14</sup> A *lengyel* kódex (155. cikk 1. pont) "a törvényben meg nem engedett tények" bizonyításának tilalmáról szól. Több eljárási törvényben fellelhető sajátos joghézagoknak is tekinthető, hogy a bizonyítási tilalmak megszegéséhez általános eljárási szankció nem fűződik, illetőleg csak annyi, hogy a jogorvoslati bíróságok az eljárási szabálysértések körében a bizonyítási tilalmak megszegését is észlelhetik és következményeit levonhatják. Külön szankciók (érvénytelenség, semmisség) inkább csak egyes tények (titok stb.) tiltott bizonyításával, illetőleg egyes bizonyítási eszközök tiltott alkalmazásával (pl. a tanúzási mentesség) kapcsolatban fordulnak elő a kódexekben. De a legújabb magyar eljárási jogalkotás (1989. évi XXXVI. törvény 5. §) bevezette a törvényellenes bizonyítás általános eljárási szankcióját is (semmisség).

<sup>15</sup> Ez a bizonyítási tilalom az irodalomban nem általánosan elismert, mégis közel áll ehhez: *Móra-Kocsis* 255. p.; továbbá: *Cséka* Ervin (szerk.): *Magyar büntető eljárási jog*. I-II. Egyeséges egyetemi jegyzet. Budapest, 1990. I. 259. p. (szerző: *Király* Tibor).

<sup>16</sup> Általában hasonló, az *exceptio veritatis* esete is, a külföldi tételes jogi szabályozások. Idevágó elemző irodalmi fejtegetéseit l.: *Király* 120. p., *Pradel* 298. p. (Utóbbinál utalással egy 1881. évi francia törvényre).

a büntetőjogi felelősségrevonáshoz szükséges értelmi és erkölcsi fejlettséggel nem rendelkezik. Ha ez utóbbinak konkrét esetben az ellenkezője állna is fenn, ez a büntetőjogi felelősség szempontjából közömbös, s mint ilyen, bizonyítása kizárt.<sup>17</sup>

bc) *Önhibából eredő, ittas vagy bódult állapotban* bűncselekményt elkövető személy beszámíthatatlanságát nem lehet bizonyítani. Az ilyen személy ugyanis büntetőjogi felelősséggel tartozik, tekintet nélkül beszámítási képességének meglétére vagy hiányára (büntető törvénykönyv 25. §). A büntetőjogi szabályozásra figyelemmel a beszámítási képesség fennállása vagy hiánya tehát itt is közömbös lévén, az utóbbira irányuló bizonyítás tulajdonképpen *irreleváns* ténnyel volna kapcsolatos, s ezért mint ilyen, szintén kizárt.<sup>18</sup> (L. fentebb B. pont is).

c) Egyes tények bizonyításának tilalma a *büntető eljárási törvény* rendelkezéseiből következik közvetlenül vagy közvetve. A tilalmak az eljárás célja, illetőleg a közérdek vagy a jogos magánérdek közötti konfliktus-helyzetek ésszerű, méltányos megoldását szolgálják, az eljárás eszközeivel. Ilyenek:

ca) A *jogerős büntető ítélettel ellentétes tények* bizonyításának tilalma. A jogerős ítélet helyessége mellett vélelem szól (*res judicata pro veritate habetur*), amely csak rendkívüli jogorvoslattal (perújítás, törvényességi óvás) dönthető meg.<sup>19</sup> Ezért az, hogy a terhelt korábban követett-e el *bűncselekményt* és ezért *megbüntetett-e* – vagyis a visszaesés kérdése, az ezzel kapcsolatos tények – az újabb eljárásban bizonyítás tárgyává nem tehetők. Ezek ugyanis a korábbi jogerős ítélettel már bizonyítva vannak, s *csakis* azzal vannak bizonyítva hitelesen.

De helyes – a jogirodalomban ugyan nem egységesen elfogadott – jogi felfogás szerint az újabb eljárás számára nemcsak a terhelt korábbi bűnelkövetése és büntetettsége bizonyított az ezt kimondó, előző jogerős ítélettel, hanem az előző jogerős ítéletben (annak indokolási részében) foglalt *ténymegállapítások is*; így ez utóbbiakkal ellentétes tények bizonyítása is ki van zárva az újabb eljárásban. Kétségtelen ugyanis, hogy a büntető ítélet csak a maga *egészében*, s nem összefüggéseiből kiszakítva, egyes rendelkezéseit, megállapításait szétválasztva tekinthető egységes, teljes hatályú hatósági döntésnek; így jogerejének hatókörét sem lehet "szétdarabolni", az ítéletben foglalt egyes tények szerint "felosztani" úgy, hogy a jogerő az ítélet egyes megállapításaira vonatkozik, másokra nem. A jogerő szerves alkotó része a *kötelező erő* és a *bizonyítási erő*, s így ezek is egységesen, az ítélet minden rendelkezésére, ténymegállapítására és jogi értékelésére kiterjednek.

Ennélfogva a korábbi jogerős büntető ítéletben megállapított tényeket a terhelt ellen indított újabb büntető eljárásban bizonyítás tárgyává tenni a kifejtett okokból nem lehet. Ez a tilalom attól *függetlenül* érvényesül, hogy az

<sup>17</sup> Mindezekre részletes kifejtés: *Király* 120-121. p.

<sup>18</sup> Többoldalúan tárgyalja: *Király* 120. p.

<sup>19</sup> A szakirodalomban széles körben ismertetett és kidolgozott erre a témakörre, közvetlenül a bizonyítási tilalmak nézőpontjából l.: *Móra-Kocsis* 399. p., *Király* 122. p.

újabb eljárásban e korábbi tényeket lényegeseknek vagy lényegteleneknek, érdemi vagy enélküli kihatásúaknak értékeli-e; ugyanis az utóbbiak megítélése is a korábban jogerősen ítélezett bíróságnak a hatáskörébe tartozott. Minden ilyen vagy bármilyen más esetleges tévedése a korábbi jogerős ítéletnek csakis *rendkívüli jogorvoslattal* korrigálható. (Egyes, nem érdemi jellegű hibák a magyar eljárási jogban ún. különleges eljárások útján is).

cb) Nem bizonyíthatók a *titoktartási kötelezettség alá eső tények*. A büntető eljárás általában lemond olyan tények megismeréséről, amelyeknél *nagyobb érdek* fűződik titkosságuk megőrzéséhez, mint a bizonyításban való felhasználásukhoz. Mindamellet a tételes eljárási törvények idevágó szabályozása gyakran eltérő és nem is elég következetes. A különféle titoknak minősülő tények bizonyítását *nem általánosságban*, bármely bizonyítási eszköz, hanem rendszerint *csak tanúbizonyítás útján* tilalmazzák. [1. magyar törvény 65. § (1) bek. c) pont, 66. § (1) bek. c) pont].<sup>20</sup> Helyes felfogás szerint azonban bizonyos tényeknek magából az *eljárásból való kirekesztéséhez* fűződik közérdek, s nem ahhoz, hogy csupán *egyes bizonyítási eszközök* alkalmazását (pl. a tanúvallomást) zárjuk ki, de ugyanakkor a titoknak minősülő tények bizonyítását más bizonyítási eszközökkel (pl. okirat, szakértők útján) megengedjük.<sup>21</sup>

A titoktartási kötelezettség körébe tartozó tényeket, súlyuk szerint, *két csoportra* lehet osztani: az állam- vagy szolgálati titkot; és az ún. foglalkozási titkot megvalósító tényekre.

*Államtitoknak* vagy *szolgálati titoknak* minősülő tények bizonyítása *tanúvallomás útján* kizárt [már idézett magyar eljárási törvény 66. § (1) bek. c) pont], kivéve ha a tanú a titoktartási kötelezettség alól *felmentést* kapott.<sup>22</sup> Az államtitok és a szolgálati titok fogalomköréről *külön jogszabályok* rendelkeznek, amelyeket a büntető ügyekben eljáró hatóságok hivatalból alkalmazni kötelesek. A felmentés kérdésében a büntető hatóságok intézkednek, s annak megadása esetén az egyébként titoknak minősülő tények bizonyítás tárgyai lehetnek.

*Foglalkozási titkok* azok a tények, amelyek hivatás, foglalkozás, közmegbízás (orvosi, ügyvédi, lelkeszi, társadalmi egyesületi stb. tevékenység) körében merülhetnek fel. Minthogy ezek megőrzése is fontos lehet a közérdek vagy a magánosok jogos érdeke szempontjából, a rájuk vonatkozó bizonyítás lehetőségét is indokolt korlátok között tartani. Mindamellet az ilyen tények bizonyítása is rendszerint csak *tanúvallomás útján* tilalmazott [magyar törvény

---

<sup>20</sup> Hasonlóan a külföldi kódexek többsége.

<sup>21</sup> *Király* (134. p.) is rámutat a tételes törvények ama általános hiányosságára, hogy a tárgyi bizonyítási eszközöknek és az okiratoknak mint titokhordozóknak a felhasználását nem korlátozzák.

<sup>22</sup> Ugyanígy pl.: *lengyel kódex* 162. cikk. 1. §, *csehszlovák kódex* 99. §. Az 1976. évi (már többször módosított) *jugoszláv kódex* (226. szakasz 1. pont) szolgálati és katonai titkot szabályoz.

már idézett 66. § (1) bek. c) pont],<sup>23</sup> egyéb bizonyítás eszközökkel (pl. okirat, tárgyi bizonyítási eszköz útján) nem.

Maga a tilalom két együttes – negatív jellegű – *feltétel* megléte esetén áll fenn. Csak akkor, ha egyrészt a titoktartás alól *felmentést nem adtak*, másrészt ha a kérdéses tényekre a tanú *nem is kíván vallomást tenni*. Tehát akár felmentés, akár vallomástételi hajlandóság esetén az egyébként titoknak számító tény bizonyítása nincs kizárva.

A magyar eljárási törvény a foglalkozási titkok sorából – jelentőségénél fogva – kiemeli és külön szabályozza [65. § (1) bek. a) pont] a *védői titkot*. E szerint a büntető ügyekben védőként eljáró ügyvéd (vagy kivételesen erre jogosított más személy) nem hallgatható ki tanúként olyan tényekre, amelyekről *védői minőségében* – tehát nem magánemberként – szerzett tudomást.<sup>24</sup> A védői titok megőrzése és kivételes bizonyításjogi szabályozása a védelem eljárási alapelvéből folyó követelmény, amely nélkül a védői tevékenység folytatása gyakorlatilag meghiúsulhatna.

Bár a törvény itt is – de már feltétel és kivétel nélkül – *csak a tanúbizonyítást* zárja ki mint a védői titok felfedésének (bizonyításának) eszközt, nyilvánvalónak látszik, hogy a védői titok alá eső tények bizonyításának *egyéb bizonyítási eszközzel* (pl. okirat útján) *sem* lehet helye. A társadalmi érdek honorálásának a lényege ugyanis nem elsősorban abban van, hogy a védőt az ügyben tanúként nem lehet kihallgatni (bár ez a bizonyítási korlátozás sem jelentéktelen), hanem abban, hogy a védői titok körébe eső tények *egyáltalán nem* tárhatók fel más bizonyítási eszköz útján sem.<sup>25</sup>

cc) *Az önvádra*, vagy a *hozzátartozó vádolásra alkalmas tények* bizonyításának tilalma. Elsősorban tanúvallomásban, de más bizonyítási eszközzel kapcsolatban *sem várható el* a büntető eljárás bármely résztvevőjétől, hogy olyan tényeket szolgáltatson, amelyek ellene vagy hozzátartozója ellen bűncselekménnyel való vádolásra, avagy terhére egyébként felhasználhatók volnának. Minthogy a tanú az eljárási törvény értelmében [66. § (1) bek. b) pont] a most említett kihatású tényekre megtagadhatja a vallomástételt, az ilyen irányú nyilatkozata esetén e tényekre tanúként kihallgatni nem lehet.<sup>26</sup> Helyes jogértelmezés szerint azonban nemcsak az ő tanúvallomása kizárt, hanem őt ilyen tényekre vonatkozó bizonyítási eszköz (okirat, tárgyi bizonyítási eszköz stb.) *kiadásának kötelezettsége sem terheli*. Bizonyos ellentmondás, hogy azok, a joggyakorlat szerint, házkutatás, motozás útján mégis csak megszerezhetők.

---

<sup>23</sup> Ugyanígy: *lengyel* kódex 161. cikk 2. pont, 163. cikk, *jugoszláv* kódex 227. szakasz (1) bek. 4. pont. (Az utóbbinál kivétel, ha a bűncselekmény feljelentési kötelezettségi alá esik).

<sup>24</sup> A tételes törvények idevágó szabályozása világszerte lényegében ugyanez. Némi eltérés van a *jugoszláv* kódexben (226. szakasz 2. pont): a tilalom nem áll fenn, ha a bizonyítást a terhelt kéri.

<sup>25</sup> I. ilyen értelemben: *Balogh* 388. p. (A védővel történt "közlés tartalmát nem szabad bizonyítani").

<sup>26</sup> Ugyanígy: *lengyel* kódex 166. cikk 1. §., *csehszlovák* kódex 100. § (2) bek. (Utóbbinál kivétel a feljelentési kötelezettség esete).

Természetes, hogy ha a törvényi *feltételek hiányoznak*, vagyis ha az érintett személy – jogosítványára való figyelmeztetés ellenére – a szóbanforgó tényekre tanúként vallani kíván, avagy önként szolgáltatja a saját vagy hozzátartozója terhére felhasználható adatokat, a bizonyításnak nincs akadálya.

## 2. Tények, amelyeket nem kell bizonyítani

Vannak a büntetőjogi és a büntető eljárásjogi szabályok alkalmazása szempontjából lényeges tények, amelyeknek léte vagy hiánya kérdésében a konkrét büntető eljárásban állást kell ugyan foglalni, de ehhez *nincs szükség* bizonyításra, mert a helyes ténymegállapítások egyszerűbb módon is megtehetők.<sup>27</sup> Ilyenkor a bizonyítás mellőzésének lehetőségei, amelyeket részben a tételes törvény, részben a tudomány és a joggyakorlat dolgoz ki, a büntető eljárás *racionalizálásának* (egyszerűsítésének és gyorsításának) szempontjait szolgálják, a törvényességi követelmények sérelme nélkül. Az egyébként szükségtelen bizonyítás eseteinek *közös szabálya*, hogy *kétség* esetén az ilyen tényekkel kapcsolatban is bizonyításnak van helye.

A. *Köztudomású tények*. Bizonyos tények mindenki előtt, vagy legalábbis a lakosság széles köreiben, avagy meghatározott helyeken, környezetben általánosan ismertek lehetnek. Ezek pl. a *természeti* események (földrengés, árvíz, tűzvész stb.), *történeti* események (háború stb.), vagy *más hasonló* tények, amelyeket, említett közismertségüknél fogva, a büntető ügyekben eljáró hatóságok és az eljárás résztvevői is ismerhetnek s ennél fogva megállapításukhoz bizonyításukra nincs szükség. A magyar eljárási törvény a felesleges bizonyításnak erről az esetéről *kifejezetten* rendelkezik [59. § (2) bek.]. E szerint: "Nem kell bizonyítani azokat a tényeket, amelyek köztudomásúak".<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Az ártatlanság vélelmének nemzetközi és állami dokumentumokban ma már egyetemesen elismert alapelve szorosan összefügg a büntető eljárásbeli bizonyítást könnyítő szabályokkal. E szerint "senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg". [Magyar Alkotmány 57. § (2) bek., magyar eljárási törvény 3. § (1) bek.]. Az ebből következő eljárási szabály az *onus probandi*-ra: "A bűnösség bizonyítása a büntető ügyekben eljáró hatóságokat terheli. A terhelt nem kötelezhető ártatlanságának bizonyítására". [3. § (2) bek.]. Az ártatlanság bizonyítása tehát sem a törvényben, sem a gyakorlatban nem kizárt, de adott esetekben felesleges lehet (olyankor ti., amikor a bűnösség nem nyert bizonyítást). L. az ártatlanság vélelmének – a bizonyítási tilalmakkal összefüggő – irodalmából: Király 250. p., Pradel 291. p., 294. p.; továbbá: Larguier, J.: Droit Pénal Général et Procédure Pénale. Paris, 1977. 189. p.

<sup>28</sup> Hasonló szabályozás: lengyel kódex 153. cikk. De a köztudomású tények bizonyításának feleslegessége – törvényi szabályozás nélkül is – többé-kevésbé elfogadott az egyes országok joggyakorlatában és a tudományban. Ellenkező a francia jog, amelyben a bírói gyakorlat szerint az ún. köztudomású tényeket is bizonyítani kell (Pradel 302. p.).

Azt, hogy bizonyos tények köztudomásúak-e és így velük kapcsolatban a bizonyítás felesleges-e, a *hatóságnak* kell eldöntenie; a *köztudomás tényét* illetően külön bizonyításnak helye nincs.<sup>29</sup> Lehetséges az is, hogy valamely tény (pl. árvíz, földrengés) általánosságban közismert ugyan, de annak *részletes* vonatkozásai (pl. hogy az említett természeti események meddig terjedtek, milyen földrajzi hely volt a határuk, vagy melyek voltak időbeli korlátai stb.) kevésbé köztudottak, s így ezek bizonyítása már szükségessé válhat.<sup>30</sup>

A köztudomást sohasem pótolja a *magánértesülés*, vagyis az, hogy a történeti, természeti stb. eseményről a hatóság egyes tagjainak esetleg tudomása van.<sup>31</sup> Tehát ilyenkor is, köztudomás hiányában, bizonyításra van szükség.

B. Tények, amelyekről a hatóságnak *bivatalos tudomása* van. Itt nem általánosan, hanem csupán a bünyügyi hatóságok által hivatalosan ismert tényekről van szó. Vagyis olyanokról, amelyekről a hatóság tagjai nem mint magánemberek, hanem *bivatali működésük során*, annak tapasztalataiból értesültek. Ilyen pl. valamely bűncselekménynek az adott régióban, megyében vagy országosan való elszaporodottsága. (Ez a tény a büntető jogalkalmazási gyakorlat szerint a büntetés kiszabásánál általában súlyosbító körülmény).<sup>32</sup> Ezeket és más hasonló, a hatóságok hivatalos informálódási körébe eső tényeket nem kell bizonyítani, hanem azokra nézve a hatóság (és főleg a bíróság az ítéletében) bizonyítás nélkül is megállapításokat tehet. Természetesen az ilyen ténymegállapítások is *jogorvoslattal* támadhatók, ugyanúgy, mint a hatósági határozatok bármely más része, rendelkezése, megállapítása.

A hivatalos tudomás körébe tartozó tények bizonyításának szükségtelenségéről a magyar eljárási törvény [már idézett 59 § (2) bek.] ugyancsak *kifejezetten* rendelkezik: "Nem kell bizonyítani azokat a tényeket..., amelyekről a hatóságnak hivatalos tudomása van."<sup>33</sup>

C. Vannak a bűncselekmény megállapíthatósága, illetőleg a büntetőjogi felelősségrevonás eldöntése szempontjából nagyon is *lényeges* tények, amelyeknek a bizonyítása *minden konkrét esetben mégis szükségtelen*. Ilyen különösen a cselekmény szándékosságának, a beszámíthatóságnak, illetőleg a beszámítást kizáró okoknak a megítélése.

Ha pl. az elbírálás alá eső összeg tárgyi és személyi körülményből, a terhelt előadásából, s minden egyéb bizonyítékból egyértelműen kitűnik, hogy az elkövető nemcsak tudta, hanem akarta is cselekményének káros és a társadalomra veszélyes következményeit (pl. a sértett halálát), felesleges *külön* bizonyítást folytatni a cselekmény *szándékosságára*, mint "tudati tényekre", mért az a józan emberi belátás, logikai következtetés útján is megállapítható. De ugyanilyen nyilvánvaló körülmények között, vagyis akkor, ha kétség sincs aziránt,

<sup>29</sup> Így: Balogh 383. p., Finkeý 287. p., Angyal 322. p.

<sup>30</sup> Angyal 321. p.

<sup>31</sup> Angyal 322. p., Pradel 302. p.

<sup>32</sup> L. a Legfelsőbb Bíróság 12. sz. Irányelve 11. pont

<sup>33</sup> Ugyanigy: lengyel kódex 153. cikk. Érvényesül ez a tilalom csaknem minden ország joggyakorlatában és elfogadott a tudományban.

hogy a terhelt ép testi és szellemi adottságokkal rendelkező személy, akinek normális elme- és tudati állapota hiányára vagy korlátozottságára az eljárásban semmiféle adat sem merült fel: teljesen szükségtelen minden konkrét esetben külön bizonyítás tárgyává tenni a terhelt *beszámíthatóságának*, illetőleg a *beszámítást kizáró* (büntethetőséget megszüntető) *okok* fennállásának vagy hiányának a kérdését. Sőt az ilyen felesleges bizonyítás az egyes esetekben rendkívül idővesztéssel járna és gyakorlatilag szinte lehetetlenné tenné az igazságszolgáltatás.<sup>34</sup>

Az ily módon eleve, bizonyítás nélkül, a "józan ész" alapján igaznak elfogadott tények igazságát a tudományban *"előzetes igazságnak"*<sup>35</sup> is szokták nevezni, amelyben ugyanakkor mintegy "lappang" az *ideiglenesség*. T. i. a felesleges bizonyítás ezen eseteinél – miként a köztudomás és a hivatalos tudomás körébe eső tényeknél – is érvényesül az az elv, hogy felmerülő kétség esetén ezeket a tényeket is bizonyítás tárgyává kell tenni.

D. A köztudomás és a hivatalos tudomás körébe vonható tényekkel rokon, de azoktól részben eltérő fogalom azon tényeknek a köre, amelyek tartalma *általánosan ismert és elismert* (természettudományos, fizikai, élettani stb.) igazság, illetőleg ebből *okszerűen következő további igazságok* (tények). E kétségtelenül igaz tények bizonyítása *általában szintén felesleges*, noha ezekkel kapcsolatban is merülhetnek fel *kétségek* igaz voltukat, avagy a belőlük származtatott további tények okszerűségét illetően. Ilyen kétségek esetén már nemcsak lehetséges, de szükséges is e tények perrendszerű bizonyítása.<sup>36</sup>

E. A *közokiratokban* foglalt, illetőleg a *közokiratokkal* igazolt tények valósága általában vélelmezett. Idetartoznak a különböző hatóságok által kiállított okiratok, de magában a büntető eljárásban keletkezett okiratok, jegyzőkönyvek is. Az ezekben foglalt tények bizonyítása is *rendszerint* szükségtelen, kivéve, ha az okiratok valódisága, illetőleg az általuk igazolni kívánt tények valósága iránt *alapos kétség* támad.<sup>37</sup> Az a körülmény azonban, hogy az eljárás résztvevői ezeknek az okiratoknak a valódiságát, vagy tartalmuk (a tények) valódiságát vitatják, önmagában és szükségképpen még nem egyenértékű az alapos kétséggel és nem feltétlenül ok a bizonyítás elrendelésére.

Egyébként a büntető eljárásban keletkezett jegyzőkönyvek és határozatok valóságtartalmának *korrigálására, kiegészítésére* – túl a

---

<sup>34</sup> A "tudati tények" megállapításához – többen idesorolják az okozati összefüggést is – *általában, kétség biányában, külön bizonyítás* nem szükséges, az egyes irodalmi álláspontok szerint sem; így: Balogh 386. p., Angyal 321. p.

<sup>35</sup> Unger nevű régi német szerző elnevezése: "Interimswahrheit". (Idézi: Balogh 385. p., Vámbéry 132. p.).

<sup>36</sup> Vö. a felesleges bizonyításra, illetőleg kétség esetén a kivételekre a magyar irodalomból: Balogh 382. p., Vámbéry 132. p., Finkey 287. p., Angyal 322. p.

<sup>37</sup> Kétség esetén természetesen a közokiratban foglaltakkal ellenkező tény is bizonyítható. Ez a magyar joggyakorlat és tudomány régebbi és jelenlegi álláspontja. (Balogh 385. p., Angyal 321. p.)



jogorvoslati lehetőségeken — a tételes törvények *egyszerűsített eszközök* igénybevételét is biztosítják [kijavítás: 116. § (4) bek., 161. § (2) bek.].

F. *Más hatóságok* hivatalos állásfoglalásait, tényekre vonatkozó döntéseit a büntető ügyekben eljáró hatóságok *általában* bizonyítás nélkül elfogadhatják.<sup>38</sup> (Ezek egy része a közokiratokkal igazolt tények fogalma alá is eshet; l. előző E. pont). Ebben a körben különleges helyzet az, amikor a büntetőügyben elbírálás alatt álló bűncselekmény egyes vonatkozásaitól (kártérítési felelősség stb.) a *polgári bíróság korábban* már jogerősen döntött. Kérdés, hogy a polgári bíróságnak idevágó korábbi ténymegállapításai *kötik-e* a büntetőügyben utóbb eljáró hatóságokat, illetőleg, hogy *e* tényekkel kapcsolatban a későbbi büntetőügyben kell-e vagy lehet-e *újabb (külön) bizonyítást* folytatni?

a) Ez a kérdéskomplexum a polgári, illetőleg a büntető bíróságok határozatai egymáshoz való viszonyának sajátos témakörét alkotja.<sup>39</sup> E témának a büntető eljárásban lehetséges vagy szükséges bizonyítást érintő vonatkozásáról ezúttal csak annyit kell leszögezni, hogy a büntető bíróság az *ún. büntetőjogi főkérdések*, vagyis a bűnösség, a minősítés és a büntetés kérdését *önállóan* bírálja el, ideértve e főkérdések alapjául szolgáló tények megállapítását is.

Erről a problémáról a tételes törvények a részletekben eltérően rendelkeznek, a magyar törvény (14. §) a következőképpen: "Abban a kérdésben, hogy a terhelt követett-e el és milyen bűncselekményt, a büntetőügyben eljáró hatóságot a polgári perben, illetőleg a szabálysértési, fegyelmi vagy társadalmi bírósági eljárás során hozott jogerős határozat, illetőleg a bennük megállapított tényállás nem köti".

b) Bizonyos esetekben a büntető eljárásban merülhetnek fel tények, amelyek megállapítása *más hatóság vagy bíróság hatáskörébe* tartozik, de amelyek valóságától a büntető jogszabályok alkalmazása (a büntetőjogi felelősség eldöntése) *függ*. Ilyen pl. dolog tulajdonjoga vagy birtoka stb. E tények a büntető eljárás *ún. előzetes kérdéseinek* körét alkotják és a főszabály az, hogy *általában* e tényeket is a *büntető hatóságok* állapítják meg bizonyítás útján [169. § (2) bek.].<sup>40</sup> *Nem dönthet* azonban a büntető hatóság az előzetes tények felől, hanem be kell szereznie, illetőleg be kell várnia az egyéb hatóságok határozatát olyan kérdésben (személyi állapotot érintő ügyek stb.), amelyben hozandó más hatósági döntés *mindenkivel*, tehát a büntető ügyekben eljáró hatóságokkal és az eljárás résztvevőivel szemben is hatályos. De még *ilyenkor is*

---

<sup>38</sup> Ez is elfogadott elv a gyakorlatban és az elméletben egyaránt. (Balogh 382. p., Finkey 287. p., Kirdly 124. p.)

<sup>39</sup> Ez a joggyakorlatban és a szakirodalomban széles terjedelemben kidolgozott, különálló témakör, de amely a büntető eljárásbeli bizonyítási tilalmakat mégis közelebbről érinti. L. a magyar irodalomból: Móra-Kocsis 255. p., Kirdly 122. p.

<sup>40</sup> A tételes jogok ebben a — külön tárgyalásra tartozó — kérdésben nem egységesek. Pl. a *francia* büntető eljárási jogban főszabály, hogy az előzetes kérdéssel kapcsolatos tényeket a *polgári* (eljárási és anyagi) jog szabályai szerint kell bizonyítani. Erre utal a joggyakorlat ismertetésével: Pradel 303. p.

lehetőség van a büntető ügyben a bizonyítás lefolytatására akkor, ha az illetékes hatóság az elbírálási jogkörébe eső tényeket illetően bizonyos időn belül döntést nem hoz. Ebben az utóbbi esetben a bűnügyi hatóságok (bíróságok) a rendelkezésükre álló bizonyítékok alapján folytatják le a bizonyítást, állapítják meg a szükséges tényeket és hoznak érdemi határozatot a szóbanforgó ügyben.

c) Vannak végül esetek, amikor a büntető ügyben eljáró hatóságok *feltétlenül kötvé vannak* más hatóságok ténymegállapításaihoz (pl. a diplomáciai vagy személyes *mentesség* különböző kérdéseiben). Ilyenkor e kategóriák alá eső tények bizonyítása *felesleges* és egyúttal *kizárt is*, minthogy a mentességet érintő ténymegállapítások alapja csakis az egyéb hatóságok állásfoglalása lehet, amelyet a bűnügyi hatóságok a saját eljárásukban kötelesek irányadónak elfogadni. (Ez az eset a *kizárt bizonyítási eszközök*, illetőleg a csupán meghatározott bizonyítási eszközökkel bizonyítható tények körével rokon; l. alább III. 3. pont).<sup>41</sup>

### III.

#### Egyes bizonyítási eszközök alkalmazásának kizárása

Az eljárási törvények nemcsak egyes tények bizonyítására, hanem *egyes bizonyítási eszközök* felhasználására nézve is tartalmazhatnak tilalmakat. E tilalmak jogi természetét a *szabad bizonyítási rendszer* elveivel összefüggésben kell megítélni.

A modern büntető eljárási jogok szabad bizonyítás rendszere *két* elvi jelentőségű *tételt* tartalmaz: egyrészt a bizonyítási eszközök és a bizonyítékok *szabad felhasználásának*; másrészt azok — *belső meggyőződés* alapján való — *szabad értékelésének* elvét [5. § (3) bek.]. Ezek közül az utóbbi az abszolút jellegű, kivételt nem ismerő elv, de az előbbi is csak ritka kivételeket, törvényi korlátozásokat tűr meg. E kivételes korlátok annyit jelentenek, hogy bizonyos esetekben egyes bizonyítási eszközöket *nem lehet* igénybevenni, illetőleg ellenkezőleg, bizonyos tények bizonyítására *csakis a törvényben meghatározott* bizonyítási eszközök alkalmazhatók.

De a bizonyítási eszközök használatának ez az utóbbi — ritka — pozitív, illetőleg az előbbi — gyakoribb — negatív irányú korlátozása esetén is *maradéktalanul* érvényesül az említett másik elvi jelentőségű szabály; e szerint: minden, még a törvényben olykor *kötelezően* alkalmazni rendelt bizonyítási eszközöket is (illetőleg az ezekből nyert bizonyítékokat) a bűnügyi hatóságok *szabadon értékelik*, azaz bizonyító erejüket törvényi és egyéb kötöttség nélkül állapítják meg.

A kifejtettekből következik, hogy a bizonyítási eszközök alkalmazásával kapcsolatos előírások vagy tilalmak csak a bizonyítási tevékenység *eszközeit*,

---

<sup>41</sup> Erre a kapcsolatra rámutat: *Király* 124. p.

*formái*, de sohasem annak *értelme* tekintetében jelentenek kötöttségeket a jogalkalmazó számára. A tilalmak nem érintik a bizonyítékok szabad értékelésének elvét, de ugyanakkor a tények megismerési lehetőségét sem korlátozzák, sőt inkább *elősegítik* azt.<sup>42</sup> Az előírások, illetőleg a tilalmak a tudomány, a jogi és a mindennapi gyakorlat tapasztalatai alapján ugyanis megjelölik a büntetőügyekben releváns tények megismerésének *legcélszerűbb* eszközeit, illetőleg az erre nyilvánvalóan *alkalmatlanokat* kizárják.

A tételes törvények a bizonyítási eszközöket érintő tilalmakat vagy *általános* jelleggel, vagy az *egyes bizonyítási eszközökhöz kapcsolódóan* szabályozzák.<sup>43</sup> Az utóbbiak szerint a magyar jogban érvényesülő tilalmak: a tanúvallomások; a szakértők; az okiratok; a tárgyi bizonyítási eszközök köré csoportosíthatók.

### 1. A tanúvallomásokkal kapcsolatos tilalmak

Egyes személyeket — bizonyos körülmények és feltételek között — nem lehet tanúként kihallgatni a büntető ügyben releváns egyetlen tényre sem, azaz a *tényállás egészére*. [Ha csak *meghatározott* tényekre tilalmazott a kihallgatás — pl. titok, önvád stb., l. fentebb II. 1. D. c), cc) pont — nem *bizonyítási eszközre* vonatkozó tilalommal, hanem a bizonyításból egyes *tényeknek* a kizárásával állunk szemben]. Az, hogy bizonyos ügyekben, illetőleg egyes terhelteket illetően bizonyos személyek tanúkénti kihallgatása kizárt, e személyek *egészségi állapotában*, illetőleg a *terhelthez való viszonyában* találja magyarázatát. Ehhez képest e tilalmaknak két esete van:

A. A *tanúzási képességnek* a jogtörténet múltjában létezett korlátait (kor, nem, műveltség, vagyon stb.) a modern eljárási jogok már nem ismerik. Csak egy kritérium van: a tanúként kihallgatandó személynek az ügyben lényeges tényekről legyen *tudomása*. (A tudomásnak még közvetlennek sem kell feltétlenül lennie). Ez természetesen magában foglalja a tudomásszerzési, a tudomás-megőrzési és a közlési képességet is. Éppen ez utóbbiak hiányoznak

<sup>42</sup> L. mindezek részletes kifejtését: Király 117., 126-128. p.

<sup>43</sup> Átfogó szabályozás az NSZK-kódexben is csak tanúvallomással kapcsolatban van (52-55. §). E tilalmak megszegésének szankciói rendszerint nem általánosan szabályozottak, hanem csak az egyes bizonyítási eszközökhöz (itt is főleg a tanúvallomásokhoz) kapcsolódnak. Viszont általános jellegű szankció a törvényellenes bizonyíték-beszerezésre nézve az újabb magyar büntető eljárási jogalkotásban (1989. évi XXVI. törvény 5. §) a már idézett rendelkezés [60. § (3) bek.]: "Az e törvény rendelkezéseivel ellentétesen lefolytatott bizonyítás eredménye bizonyítékként nem vehető figyelembe". Ennél szűkebb, de bizonyos fokig mégis általános tartalmú az 1968. évi (ismételten módosított) román kódex [68. szakasz (1) bek.] szabályozása: "Bizonyítékok beszerzése céljából tilos erőszakot, fenyegetést vagy más kényszerítő eszközt, valamint ígéreteket vagy biztatásokat használni". Lényegében hasonlóan szabályoz a francia eljárási jog: 1958. évi (számos esetben módosított) Code de Procédure Pénale 170. cikk. Ezt az utóbbi kérdéskört részletesen elemzi: Király 128., 136-137. p.

akkor, ha valakitől testi vagy szellemi fogyatékosága miatt nyilvánvalóan nem várható helyes vallomás [65. § (1) bek. b) pont]. Ezért az ilyen személy tanúvallomásának, mint bizonyítási eszköznek az igénybevétele kizárt.<sup>44</sup>

A most tárgyalt kizárási ok tehát *két feltétel* együttes fennforgása esetén érvényesül: az egyik a *testi vagy szellemi fogyatékoság*, a másik ennek olyan *súlyos mértéke*, amely nyilvánvalóan kilátástalanná teszi a helyes vallomást.<sup>45</sup> A testi, szellemi fogyatékoságot és annak mértékét szükség esetén *szakértő* útján kell megállapítani; ebből a nyilvánvalóan helyes vallomás lehetőségére vagy hiányára vonható következtetése pedig a *hatóság* feladata.

A *helyes vallomás* fogalma a releváns tények objektív, valósághű közlésének a képességét jelenti. Ezt a képességet, illetőleg ennek hiányát, összefüggésben a testi, szellemi fogyatékosággal, a tanú vallomása *előtt* csak ritkán lehet felismerni, sokkal inkább a kihallgatás közben.

Ha a tanúzási *képesség biányának* felsorolt ismérvei fennállanak, nincs értelme a kihallgatásnak, ezért azt a törvény kizárja. Ha viszont csak *korlátozott* a fogyatékoság, vagyis ha *nem nyilvánvalóan* várható helytelen vallomás, a tanút ki lehet hallgatni.

B. Nem hallgatható ki a *terhelt hozzátartozója*, ha — élve törvényben írt jogával [66. § (1) bek. a) pont] — a vallomástételt *megtagadta*. A hozzátartozónak ezt a jogát a tételes eljárási törvények általában biztosítják,<sup>46</sup> tekintettel a terhelthez való közeli kapcsolatával indokolható — és így vélelmezett — elfogultságára.

A megtagadási jog gyakorlása ellenére kihallgatott tanú vallomása *érvénytelen*, ugyanúgy azé a tanué is, aki a mentességi jogára való figyelmeztetés elmaradása folytán tett vallomást [67. § (3) bek.].<sup>47</sup> Ha az ügyben több terhelt van, a tanú csak azon terhelt vonatkozásában tagadhatja meg a vallomást, aki az ő hozzátartozója.

Amennyiben a hozzátartozó tanú vallomást kíván tenni, kihallgatásának — azaz e bizonyítási eszköz igénybevételének, *kizáró feltétel biányában* — nincs akadálya. Ilyenkor e személyre a tanúvallomásra vonatkozó általános szabályok az irányadók. (Hamis tanúzás következményei stb.)

---

<sup>44</sup> Hasonló: *szovjet-orsz* kódex 72. cikk 2. pont, *jugoszláv* kódex 227. szakasz /3/ bek. (utóbbinál kivétel, ha a terhelt a vallomás megtételét kéri).

<sup>45</sup> A magyar joggyakorlat és tudomány egységes abban, hogy a tanú korlátozott beszámíthatósága általában nem akadálya a kihallgatásának. A külföldi irodalmi nézetek közül ezt hangsúlyozza: *Altavilla, E.: Forensische Psychologie I-II. Graz-Wien, 1955. II. 241. p.*

<sup>46</sup> *L. lengyel* kódex 165. cikk 1. §, *jugoszláv* kódex 227. szakasz (1) bek. 1-3. pont, *csehszlovák* kódex 100. § (1) bek. (Az utóbbinál a feljelentési kötelezettség esetét kivéve).

<sup>47</sup> Ugyanez a szankciója az A. alatti tilalom megszegésének is.

## 2. Szakértő helyett egyéb bizonyítási eszközök kizárása

A törvény egyes tények bizonyítására *kötelezően* rendeli – a tények felismeréséhez vagy megítéléséhez különleges szakértelemmel rendelkező – szakértő igénybevételét [68. § (1)-(2) bek.]. Ebben az esetben a kérdéses tények bizonyítása *egyéb bizonyítási eszközzel* nem lehetséges. Ezt az utóbbi – *negatív* jellegű – rendelkezést ugyan a törvény kifejezetten nem tartalmazza, de az *a contrario* következik a szakértő kötelező alkalmazására vonatkozó – *pozitív* jellegű – rendelkezésből.

*Csakis szakértővel* bizonyítható tények pl.: a terhelt, (tanú) elmeállapota, a halál oka, devizabűncselekménynél a devizasértés mibenléte, a bűncselekmény ún. mikro-nyomai stb.<sup>48</sup> Ezeknek a tényeknek szakértő helyett más bizonyítási eszközzel, pl. tanúvallomással, okiratokkal való bizonyítása tehát kizárt. Ugyanakkor a – kötelezően eljáró – *szakértőnek joga van* indítványt tenni aziránt, hogy a hatóság *egyéb bizonyítási eszközöket is* szerezzen be, éppen a szakértői bizonyítás eredményessége érdekében [72. § (3) bek.].

A szakértői bizonyításban érvényesülő *"belső"* (intern jellegű) tilalomnak tekinthető az az eset, amikor valamely tény csak szakértővel bizonyítható, de a szakértői bizonyításban bizonyos személyek szakértőként nem járhatnak el. (Elfogultság, hozzátartozói minőség, egyéb *kizárási okok*; 71 §).

## 3. Az okirati bizonyítással kapcsolatos kizáró szabályok

Okirattal bizonyítani – kevés, a törvényben kizárt, valamint a dolgok természeténél fogva alkalmatlan eseteket kivéve – *általában minden tényt* lehet. Ennek a bizonyítási eszköznek az alkalmazását a törvény csak olyankor tiltja meg, amikor a *szóbeliség* és a *közvetlenség* eljárási alapelvének érvényesülése ezt megköveteli.

Nincs helye okirati bizonyításnak, ha (rendszerint nyomozati) *vallomást tartalmazó okiratok* (jegyzőkönyvek stb.) rendelkezésre állanak ugyan, de a tárgyaláson az érintett személyek kihallgathatók. Ilyenkor a vallomásnak *éldőszóval* való előadása a szabály, s ezért a vallomást tartalmazó okiratokat a tárgyaláson felolvasni – azaz okirattal (közvetve) bizonyítani az éldőszó útján is (közvetlenül) megismerhető tényeket – nem szabad.<sup>49</sup> E szabály alól csak az az eset *kivétel* – vagyis csupán akkor van helye bizonyításnak vallomást tartalmazó okirat (jegyzőkönyv stb.) felolvasása útján –, ha a korábban jegyzőkönyvben rögzített vallomást tevő személy elháríthatatlan okból már *nem hallgatható ki*,

---

<sup>48</sup> Hasonló a szabályozása – a bűncselekmények változatai mellett – az egyes külföldi kódexeknek is. A magyar eljárási törvény felhatalmazása [68. § (3) bek.] alapján kiadott más jogszabály is kötelezővé teheti, további esetekre is, szakértő alkalmazását.

<sup>49</sup> Egyes külföldi kódexek ilyen értelmű kifejezett szabályozása nélkül is ez a bizonyítási tilalom következik – *implicite* – a közvetlenség és a szóbeliség eljárási alapelvéből.

avagy a jelenlegi vallomása a korábbi vallomástól *eltér* s az eltérés okát az előző jegyzőkönyvi vallomás felolvasásával várhatóan tisztázni lehet [83. § (3) bek.].

Ki van zárva egyéb bizonyítási eszköz használata akkor, ha adott büntetőügyben valamely releváns tény a törvény értelmében *csak meghatározott fajtájú okirattal* bizonyíthatja. Így: a terhelt korábbi büntettségének bizonyítása az újabb büntető eljárásban csak egyetlen okirattal, az előző büntetőügyben hozott jogerős bírói ítélettel megengedett; más bizonyítási eszközzel nem bizonyítható a büntetőügyben olyan körülmény (pl. házasság fennállása stb.), amelynek kérdésében a polgári bíróság jogerős határozata mindenkiel szemben hatályos; ugyanez a helyzet más hatóságok határozatának a diplomáciai vagy egyéb személyes mentességet érintő ténymegállapításait illetően stb.

Ezek a szabályok egyes – a speciális okiratokkal igazolt tényekkel ellentétes – *tények* bizonyítása tilalmának is felfoghatók [1. fentebb II. 1. D. c) pont, 2. F. b)-c) pont]. de egyúttal kötelező előírásoknak is meghatározott *bizonyítási eszközök* alkalmazására, illetőleg ezekről eltérő, más bizonyítási eszközök mellőzésére.

#### 4. A tárgyi bizonyítási eszközöket érintő bizonyítási tilalmak

A tárgyi bizonyítási eszközök fogalomköre igen tág. Idetartozik "minden olyan dolog, amely a bizonyítandó tény bizonyítására alkalmas, így különösen az, amely a bűncselekmény elkövetésének nyomait hordozza, vagy a bűncselekmény elkövetése útján jött létre, amelyet a bűncselekmény elkövetéséhez eszközülni használtak, vagy amelyre a bűncselekményt elkövették". [82. § (1) bek.]. De tárgyi bizonyítási eszköznek számít az *irat* és az olyan *tárgy is*, "amely általában műszaki vagy vegyi úton adatokat rögzít. [Fénykép, film-, hangfelvétel stb.; 82. § (2) bek.].

A tárgyi bizonyítási eszközök egyetemes jellegéből következik általános felhasználhatóságuk, vagyis az, hogy velük kapcsolatban gyakorlatilag nem érvényesül *semmilyen bizonyítási tilalom*. A törvény csak a tárgyi bizonyítási eszközök *megszerzésével, őrzésével*, illetőleg a bizonyításuk módjával kapcsolatos eljárást szabályozza [82. § (3) bek., 101-102., 202. §]. <sup>50</sup>

A *korábbi* magyar eljárási kódex 1962. évi 8. sz. törvényerejű rendelet) egy, a tárgyi bizonyítási eszközök alkalmazását érintő különleges tilalmat szabályozott (147. §). E szerint a *terhelt* és a vallomástételi *mentességet élvező tanú* eljárási szankcióval (pénzbírság) *nem kötelezhető* a tárgyi bizonyítási eszköznek tekinthető dolog kiadására. (E dolgok csak házkutatással vagy motozással szerezhetők meg). A tárgyi bizonyítási eszközzel való bizonyításnak (az eszköz megszerzésének) ezt a sajátos korlátozását – a *jelenleg* hatályos

---

<sup>50</sup> E szabályok megszegésének szankciója a magyar jogban a törvényellenes bizonyítás általános szankciójával azonos: a semmisség (1989. évi XXVI. törvény 5. §). A *francia* jogban a szabályozás hasonló. Erre rámutat: *Larguier* 190. p.

magyar eljárási kódex idevágó kifejezett rendelkezésének hiányában is – a joggyakorlatban továbbra is *indokolt érvényesíteni*.

#### IV.

#### Egyes bizonyítási módok kizárása

1. Az egyes *tények* bizonyítását és meghatározott *bizonyítási eszközök* igénybevételét érintő tilalmakon kívül vannak a büntető eljárási jogban olyan szabályok is, amelyek egyes *bizonyítási módok (módszerek)* alkalmazását tiltják. Tiltott bizonyítási módokról többféle értelemben beszélhetünk. A szó *tágabb* értelmében: a *bizonyításnak* a törvényben rögzített *általános elveivel*, alapvető rendelkezéseivel, valamint az egyes bizonyítási eszközök (tanúvallomások, okiratok stb.) igénybevételének részletes szabályaival – kifejezetten vagy áttételesen – ellentétes bizonyítás lényegében a bizonyítás meg nem engedett – azaz törvénytől – módja. Ilyen általános jellegű, vagyis a bizonyításra vonatkozó bármely eljárási rendelkezés megsértésének tilalmát és e tilalom megszegésének *általános eljárási szankcióját* tartalmazza a magyar eljárási törvény újabb módosítása (1989. évi XXVI. törvény 5. §). E szerint [a 60. § új, (3) bekezdése]: "Az e törvény rendelkezéseivel ellentétesen lefolytatott bizonyítás eredménye bizonyítékként nem vehető figyelembe". Ehhez képest az eljárási törvény rendelkezéseivel ellentétes bizonyíték-beszerezés olyan törvénytől bizonyítási mód alkalmazását jelenti, amelyet a törvény semmisség terhével tilt (kizár).

De *legtágabb* értelemben nemcsak a bizonyításra vonatkozó általános és különös eljárási rendelkezéseknek, hanem a *büntető eljárás alapelveinek* (kontradiktórium elv, szóbeliség, közvetlenség, a tárgyalás nyilvánossága stb.) a megszegés is tiltott módon lefolytatottá, törvénytől teszi a bizonyítást; a bizonyítás ugyanis szerves része az egész büntető eljárásnak. Ekként a törvénytől büntető eljárás törvénytől bizonyítást is eredményez és megfordítva.

*Szűkebb* értelemben tiltott bizonyítási módszerek azok, amelyeket az eljárási törvény kifejezett *kizáró* rendelkezése (negatív szabályozása) *ellenére*, avagy a – pozitív, előírt – bizonyítási módszerek *belyett* illetőleg *mellett* vagy azokat *be nem tartva* alkalmaznak. Mindamellet ez utóbbiak csak akkor tilosak, ha ellentétesek a törvény szellemével, a joggyakorlatban elfogadott általános elvekkel, az emberiség követelményével.

2. Jellemző a tételes eljárási törvényekre a tiltott bizonyítási módszerek *szükszavú szabályozása*. Igaz, hogy a bizonyítási eljárás fejlődése, humanizálódása folytán ma már szinte teljesen *eltűnőben vannak* a tortúrára emlékeztető, jogtalan kényszerítő eszközökkel végzett, az emberi méltóságot sértő, amellet az igazság feltárására teljesen alkalmatlan bizonyítási (kihallgatási és más) módszerek. Ennek ellenére egyáltalán nem feleslegesen maradtak meg a

tételes törvényekben ("*superflua non nocent*") a "bizonyítási módoknak" álcázott, legsúlyosabb visszaélék kiküszöbölését célzó és többnyire szigorúan szankcionált, tiltó rendelkezések (a kényszervallatás tilalmáról stb.).<sup>51</sup> Ezek egyébként bűncselekményt is megvalósítanak (magyar büntető törvénykönyv 227. §).

A tiltott bizonyítási módok egyes *batáreseiteinek* a megítélése a gyakorlatban nem mindig könnyű. Ezek a bizonyítási módok éppen a törvényi szabályozás szükségszerűsége és túlzott általánossága miatt fordulnak elő gyakorlatban, mintegy "hézagpótlásként" s olykor tudományos megalapozásban is részesülnek.

Kétségtelen, hogy a bűnözés formáinak, eszközeinek – a törvényhozás lassú reagálásához viszonyított – gyors változásai követelődjen igénylik a bűnözés leküzdését szolgáló eljárási eszközök szüntelen fejlesztését, többek között új és eredményesebbnek ígérkező *bizonyítási módok* kidolgozását is. Főleg a büntető eljárás nyomozási szakában merül fel ennek szükségessége. Ezért a *kriminalisztika* gyakorlata, tudománya és szakirodalma nagy gondot fordít egyes új bizonyítási módok kimunkálására, a gyakorlati munkába való átültetésére.<sup>52</sup> Könnyű belátni, hogy az – *ex lege, praeter legem, esetleg contra legem* – kialakuló bizonyítási módok tiltott vagy megengedett jellegének eldöntése a *célszerűség* és a *törvényesség* viszonyának, ütközéseinek *általában* problematikájával érintkezik, a mint ilyen, itt részleteiben nem tárgyalható, külön elemzést igénylő, önálló témakört alkot.<sup>53</sup>

### 1. Tiltott kiballgatási módszerek

A. A magyar büntető eljárási jog tudományában uralkodó az a nézet, hogy – a *törvényben írt* alapvető fontosságú tilalmakon túlmenően – tilos alkalmazni bármely, a *törvényben nem szabályozott* bizonyítási módszert is. (Hasonlóan a törvényben fel nem sorolt bizonyítási eszközökhöz).<sup>54</sup> A gyakorlatban még oly célszerűnek látszó bizonyítási módszerek "törvényen kívüli" bevezetése ugyanis a bizonyítás és így az egész büntető eljárás törvényessége szempontjából volna aggályos. Mégis ezt az érvet a nyomozási gyakorlat nem tette és ma sem teszi maradéktalanul magáévá (I. alább, a B.

<sup>51</sup> L. román kódex 68. szakasz (1) bek., jugoszláv kódex 218. szakasz (8) bek., 259. szakasz, csehszlovák kódex 91. § (1) bek.

<sup>52</sup> Ebben a kérdéskörben a kriminalisztikának széles körű – itt idézésre nem szoruló – világirodalma van.

<sup>53</sup> Ez is külön tárgyalásra tartozó témakör, kétségtelen bizonyítás-tilalmi összefüggésekkel.

<sup>54</sup> Az eljárási törvényben fel nem sorolt – tehát jogilag nem szabályozott – bizonyítási eszközök (esetleg módok) alkalmazásának tilalmát vallja és részletesen elemzi: *Kördly* 129-131. p. Szerinte csakis így tekinthető a törvény által egyértelműen kizártnak pl. az *esthőnek* mint bizonyítási eszköznek vagy módnak az alkalmazása a magyar jogban.



pontban érintett kihallgatási módszerek egyes kérdéseit, vagy a korábbi törvényben még nem szabályozott "helyszínelés"-nek a gyakorlatban már akkor is elterjedt alkalmazását).

A tiltott bizonyítási módok "legklasszikusabb" fajtájának, az ún. *kényszervallatásnak* a tilalmát a törvény a bizonyítás törvényességének szabályai között [60. § (2) bek.] helyezi el. Ez a tilalom gyakorlatilag a *terhelt* és a *tanú* vallomására vonatkozik. E rendelkezés szerint: "Erőszakkal, fenyegetéssel, vagy más hasonló módon senkit sem szabad vallomásra kényszeríteni."<sup>55</sup>

Az *erőszak* és a *fenyegetés*, amely a tiltott bizonyítási (kihallgatási) módszer fogalmának meghatározásában szerepel s a gyakorlatban rendkívül súlyos elbírálás alá esik,<sup>56</sup> egyértelműségénél fogva ezúttal közelebbi megvilágítást nem igényel sem a terhelt, sem a tanú vallomása vonatkozásában. Elemzésre szorul viszont a "*más hasonló mód*" körülírás tartalma. A jogalkalmazási gyakorlat a "más hasonló mód" fogalomkör alá sorolja a kifejezett, közvetlen (tulajdonképpen) kényszert ugyan nem jelentő, de azzal mégis rokon, a személy akaratának megtörésére alkalmas *testi gyötrelmek* okozását (alvás, ülés, fekvés megtiltása, éheztetés, szomjazzatás, az emberi szervezet egyéb jellegű kifárasztása stb.). De ide tartozik az akarat és az elhatározás jogtalan befolyásolásra alkalmas egyes *pszichikai módszerek* is, mint az ígéretések, beugrató, félrevezető közlések, kérdések stb.

B. De az elmondottaknál, elsősorban a szakirodalomban, még vitatottabbak az olyan pszichikai kihallgatási módszerek, mint a narkoanalízis, a pszichológiai tényállás-diagnosztika, a hipnózis, valamint a poligráf. A *magyar eljárási jog tudományának* és a *joggyakorlatnak* az álláspontja a legutóbbi időkig a most említett valamennyi kihallgatási eszközt és módszert illetően egyértelműen *elutasító* volt.<sup>57</sup> Idevonatkozólag nem fogadták el a nyugat-európai és főleg az amerikai irodalomban<sup>58</sup> és gyakorlatban hangoztatott érveket e módszerek hasznosságát illetően. Az elutasító álláspont lényege az, hogy e módszerek a vallomások igazságának kiderítésére egyáltalán nem alkalmasak, de arra annál inkább, hogy meggyalázzák az embert, akit e "kísérleteknek" nem alanyává tesznek, hanem "*tárgyává*" alacsonítanak.

Egyedül a *poligráf* az, amelynek a szerepét az újabb joggyakorlatban részben másképpen ítélik meg, hangoztatva, hogy az, bizonyos feltételek és körülmények között és az érintettek beleegyezésével végezve, lehetővé teszi a

---

<sup>55</sup> Vö. 50. sz. jegyzet. Az NSZK-kódex idevonatkozólag. részletező szabályozást ad (69., 136., 163. §).

<sup>56</sup> A szankciók szabályozási lehetőségeit illetően vö. 42. sz. jegyzet. A *jugoszláv* kódex szerint [218. szakasz (10) bek., 228. szakasz] kényszerrel kihallgatott terhelt vagy tanú vallomására határozatot alapítani nem szabad.

<sup>57</sup> L. Móra-Kocsis 270., 288. p., Kertész 55., 71. p., Kirdály 134. p.

<sup>58</sup> Ez a széles körű irodalom a bizonyítási (kihallgatási) módszerek speciális, szerteágazó, komplex vizsgálódási körét fogja át és itt nem is idézhető; számos idevágó jelentős munkára hivatkozik: Kertész 55-57. p.

terhelt vagy a tanú vallomásának *bizonyos fokú ellenőrzését*.<sup>59</sup> Meglehet, hogy a poligráf – technikai szintjének és alkalmazási gyakorlatának továbbfejlesztése során, bizonyos esetekben – alkalmassá válik, a kihallgatott személy pszichés (elsősorban izgalmi) állapotának nyomonkövetése és kritikai értékelése által, a vallomás hazugság-, illetőleg valóság-elemeinek elhatárolására. De a vallomás így ellenőrzött egyes részadatai rendszerint csak *csekély értékű adalékok* a teljes igazság megismeréséhez vezető úton, sommás általánosításuk, "összegezésük" pedig veszélyekkel jár, főleg a bűnös tevékenység egészének megállapíthatósága szempontjából. Ez érvényes a terhelt és a tanú vallomásának az értékelésére egyaránt.

A poligráf mint technikai bizonyítási (kihallgatási) módszer – különösen a terhelt esetében – soha sem tud teljes magyarázattal és eligazítással szolgálni ama tapasztalati ténnyel kapcsolatban, hogy: egyes személyek képesek *biggadt*, hideg számítással "megalkotott" *valótlan* vallomást tenni a való tényekről, jól leplezett *"nyugodt lelkiállapotban"*, míg másoknak a tényekkel kapcsolatos, mindenben *valóságban* vallomását esetleg *idegességre* utaló jelenségek, *nyugtalanlás, izgalmi állapotot* tükröző mozzanatok kísérik és jellemzik. Ez a látszólagos ellentmondás az *embert természet* nagyon is érthető, összetett tartalmával magyarázható.

Ennélfogva a technikai eszközök működtetésének eredménye, vagyis a kihallgatott személy pszichés (ideg-, izgalmi stb.) állapotának, illetőleg változtatásainak rögzítése, többnyire nem ad feleletet a változások *okaira* nézve;<sup>60</sup> ti. arra, hogy adott esetekben a változás okainak pozitív vagy negatív "tartalmával" állunk-e szemben.

C. De az ösztönzést a poligráfnak mint bizonyítási módszernek a gyakorlatban történő intenzívebb felhasználására, az idekapcsolódó elméleti és gyakorlati erőfeszítéseket, az eszköz eredményességéhez fűződő, olykor felfokozott várakozásokat, egy *általános elvi megfontolás* szemszögéből megítélve, megállapítható, hogy azok meglehetősen alacsony értékszintre szállnak le. Ez figyelmeztet arra is, hogy a releváns tényeknek a *terhelt vallomására* (beismerésére) való, sokszor kizárólagos alapozása a modern eljárási jogokban, szerencsére, ma már *korántsem központi feladat*, mivel a beismerés régen *elvesztette* döntő bizonyítási eszköz (*regina probattonum*) szerepét.<sup>61</sup> Az egyéb bizonyítási eszközök beszerzése nélkül ugyanis a beismerés

---

<sup>59</sup> Vö. Király 136. p.

<sup>60</sup> Erre utal: Vargha László (szerk.): Kriminálisztika. Egységes egyetemi jegyzet. Budapest, 1976. 314. p. (szerző: Molnár József).

<sup>61</sup> Az európai jogrendszerekben ez általánosan elterjedt elméleti és gyakorlati felismerés. Egyedül az *angol* eljárási jog tér el a kontinentálistól, mert az a vádlott – az 1898. évi *Criminal Evidence Act* óta esküvel megerősített – beismerésének (különösen ha az a főtárgyaláson hangzik el) azt a jelentőséget tulajdonítja, hogy az *egyedül is* alapjává válhat bűnössége megállapításának. Minderre már rámutatott Vámbéry Rusztem: Beismerés az angol büntetőperben. In: Wlassics Gyula emlékkönyv. Budapest, 1912. 301-303., 305. p.; továbbá: Finkey 301., 371. p., Larguier 190. p. (Finkey bírálta a polgári eljárási jogból vett analógia nyilvánvaló felhasználását).

gyakran kétséges, bizonytalan értékű lehet. (Fakadhat rosszul értelmezett altruisztikus meggondolásból, vagyoni haszonszerzés motívumából, azután vissza is vonható stb.).<sup>62</sup>

Ehhez képest a mindenáron való törekvés a terhelt vallomása igaz vagy hamis tartalmának megismerésére, egyáltalán a beismerő vallomás értékének eltűlése: az *egyéb* bizonyítási eszközök és módok jelentőségének *alábecsülésére*,<sup>63</sup> a gyakorlatban való elhanyagolására vezethet és mindezek eredményeként nagyon is *vitatható jogszemlélet*, elhibázott bizonyítás-elméleti és gyakorlati felfogást tükröz. A terhelt vallomásának (beismerésének) mértéktelen felértékelésére sajnálatos példákat szolgáltatott az elmúlt évek-évtizedek koncepcióban fogant és lefolytatott büntető eljárásai. Ezek alapvetően téves, sőt *hamis bizonyítástani nézetekben* gyökereztek (*finis sanctificat medium*), s nem utolsó sorban a humanista büntető igazságszolgáltatástól idegen bizonyítási módszerek gátlástalan, törvénytörő alkalmazásának voltak a következményei.

D. Ilyen megfontolásokból eredően a modern büntető eljárási jogok nemcsak a kényszervallatást és annak minden "rokon" válfaját tilalmazzák mind a terhelt, mind a tanú esetében, hanem a *terheltet* általános jelleggel feljogosítják a *vallomástétel megtagadására* is. A terhelt ezen alapvető eljárási jogának érvényesülését az újabb magyar novelláris szabályozás (1989. évi XXVI. törvény 7. §) azzal a garanciális tartalmú rendelkezéssel biztosítja, amely szerint: "A terheltet a kihallgatásának megkezdésekor figyelmeztetni kell arra, hogy nem köteles vallomást tenni, a vallomás tételét a kihallgatás folyamán bármikor megtagadhatja, továbbá, hogy amit mond, az bizonyítékként felhasználható". Miután pedig a törvény egyúttal akként rendelkezik, hogy "a figyelmeztetés elmaradása esetén a terhelt vallomása bizonyítási eszközként nem vehető figyelembe", a *figyelmeztetés nélkül* történő kihallgatás törvényben *tiltott kihallgatási módszernek* minősül, amelynek eljárási szankciója a *semmisség*.

## 2. Egyéb bizonyítási módok tilalma

A terhelt és a tanú kihallgatásánál tilalmazott módszereken kívül az eljárási törvénynek *aránylag kevés* olyan rendelkezése van, amelyeket sajátos értelemben vett, *további* tiltott bizonyítási módszereknek (módoknak) lehetne tekinteni. Ezek a csekély számú tilalmak többnyire az egyes bizonyítási eszközökre vonatkozó eljárási alkalmazási módjait érintik, s így *egyaránt* minősíthetők a bizonyítási *eszközöket*, valamint a bizonyítási *módokat* felölelő – pozitív (előíró) vagy negatív (tiltó) jellegű – rendelkezéseknek.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> A kényszervallatásról itt most nem is beszélve. L. korunkban a beismerés jelentőségének általános csökkenésére: *Larguier* 191. p.

<sup>63</sup> A módosított magyar kódex (87. § (5) bek.) elő is írja: "A terhelt beismerése esetén is meg kell szerezni az egyéb bizonyítékokat".

<sup>64</sup> Ezek száma a tételes eljárási törvénykönyvekben viszonylag csekély.

A kriminalisztikai és a jogalkalmazási *gyakorlatban* az egyes bizonyítási törvényi *szabályok* többségükben kellően hatályosulnak, részleteikben kiegészülnek, módosulnak, általában a törvény keretei között. E bizonyítási szabályok megszegésének általános szankciója itt is: a semmisség. [L. az eljárási törvény már idézett, új 60. § (3) bekezdését]. Ezek közül a legjelentősebbek:<sup>65</sup>

A. A *tárgyi bizonyítási eszközök* széles kört fognak át és fontos szerepet töltenek be a szabad bizonyítási rendszerben a bűnügyek jelentős bizonyításában, megszerzésük (és így a velük való bizonyítás) *módja* azonban a *törvényben* pontosan szabályozott. Tárgyi bizonyítási eszközt – annak önkéntes szolgáltatásán kívül – csak lefoglalás, hazakutatás, motozás útján, illetőleg szemle során lehet megszerezni [84. § (2) bek., 101. § (1) bek. a) pont, 103. § (1) bek., 104. §]. A tárgyi bizonyítási eszköz törvényben szabályozott megszerzési és bizonyítási módjától (felmutatás, megtekintés) *eltérő*, minden más módszer alkalmazása: tilos.

B. A *bizonyítási kísérlet* annak megállapítására vagy ellenőrzésére szolgál, "hogy valamely esemény vagy jelenség meghatározott helyen, időben, módon, illetőleg körülmények között megtörténhetett-e" [85. § (1) bek.]. A törvény e bizonyítási eszköz alkalmazási *módját* illetően fontos *tiltó* szabályt tartalmaz: "A bizonyítási kísérlet az emberi méltóságot nem sértheti, senki egészségét nem veszélyeztetheti". [85. § (3) bek.]. Ez a tilalom garantálja, hogy a bizonyítási kísérletnek az érintett személy nem "tárgya", hanem csakis *alanya* lehet.

C. A *felismerésre bemutatás* során "a terheltnak vagy a tanúnak személyt vagy tárgyat felismerés céljából be lehet mutatni". [86. § (1). bek.]. E bizonyítási eszköz igénybevételéhez is kapcsolódik a bizonyítás lefolytatását meghatározó, pontosabban annak *nem kívánatos módját kizáró* szabály: "A személyt vagy a tárgyat olyan körülmények között kell bemutatni, amely a terhelt vagy a tanú befolyásolását kizárja". [86. § (3) bek.].

---

<sup>65</sup> Az itt tárgyaltakon kívül vannak a kódexekben a *szakértői bizonyítás módját* érintő tilalmak is. Így: a szakértői vizsgálat *tűrésének kötelezettsége* (73. §) nem vonatkozik a *vallomástételi mentességet* élvező tanúra. (Tehát ilyen személlyel szemben ezt a szakértői vizsgálati módot nem lehet alkalmazni). Továbbá: a tűrés kötelezettség nem terjed ki a *műtetre* vagy műtétnek minősülő más vizsgálati eljárásra. (Vagyis a műtét stb. mint szakértői vizsgálati mód, soha, senkivel szemben sem alkalmazható).

## LES RÈGLES D'EXCLUSION RELATIVES DES PREUVES DANS LA PROCÉDURE PÉNALE

(Résumé)

En procédure pénale, c'est le système libre des preuves qui est généralement reçu. C'est ainsi que dans les codes d'instruction criminelle ne sont réglées que les questions "non méritables" des preuves; p. ex. le sujet de la preuve; la légalité des preuves; les moyens (sources) de la preuve; les méthodes de l'administration des preuves. En outre des règles de contenu positif ces dernières, sont opérantes dans les codes des règles de contenu négatif aussi, appelées des règles d'exclusion relatives des preuves. En procédure pénale, les règles d'exclusion relatives des preuves résultent des considérations juridiques, politique criminelles, sociales, d'expérience générales. Ces règles sont traitées dans l'étude groupées autour des trois thèmes: règles d'exclusion relatives a) des preuves des certains faits; b) de l'emploi des certains moyens de preuve; c) de l'applications des certains méthodes de preuve. L'auteur utilise la législation, la pratique judiciaire, la jurisprudence hongroise et étrangères entrant dans cette catégorie, y compris les modifications les plus récentes concernant la procédure pénale hongroise.



## **Garantiertes Grundeinkommen – eine neue Wunderwaffe der Sozialpolitik ?\***

In letzter Zeit erhöht sich weltweit die Anzahl derjenigen Analysen, die die Einführung des garantierten Grundeinkommens empfehlen bzw. fördern. Es wurde ein sich ausweitendes Bündnis unter den Unterstützern dieser Idee herausgebildet, in dessen Hintergrund jedoch – wie es auf den ersten Blick auffällt – ganz verschiedene Gründe und Bestrebungen zu erkennen sind.

1. Manche behaupten dadurch eine endgültige Lösung der Armut gefunden zu haben. Sie halten es für skandalös, dass es trotz allem Gesellschafts- und Wirtschaftsfortschritt nicht gelungen ist, die Verelendung und die Abdrängung gewisser Schichten an den Rand der Gesellschaft aufzuhalten. Auch in reichen Gesellschaften steigt die Anzahl der soziale Hilfe Bedürftigen, eine neue Armut wird infolge der lange andauernden, massenhaften Arbeitslosigkeit immer charakteristischer. Es wird auf die Gestaltung eines effektiveren sozialpolitischer Institutionensystems gedrungen. Die Anhänger dieses Prinzips denken, dass ein garantiertes Grundeinkommen diese Problematik an den Wurzeln, bei der Entstehung zu behandeln vermöge.

2. Andere Wissenschaftler – in erster Linie eine Gruppe der neoliberalen Ökonomen und Gesellschaftsforscher – meinen, der grösste Vorteil der Einführung eines garantierten Grundeinkommens wäre, dass damit die Wirtschaft von den oft verwirrenden sozialpolitischen Überlegungen befreit werden könnte. Es könnten in der Wirtschaft die Gesetzmässigkeiten des Marktes endlich frei zur Geltung kommen. Ausserdem könnte z.B. ein von Mehrwertsteuern finanziertes Existenzminimum den Umfang der staatlichen Redistribution verringern bzw. die Arbeitgeber entlasten. Das Individuum wäre gefordert, private Versicherungsverträge zu schliessen, was für die Wirtschaft erneut eine Kapitalzuführung bedeuten würde, die gewinnbringend investiert werden könnte.

3. Einige hegen auch die Hoffnung, dass ein garantiertes Grundeinkommen zur Herausbildung einer kommunikativen Gesellschaft neuen Typs beiträgt. Das würde eine qualitativ neue Möglichkeit der Menschen für die Gestaltung des Lebens mit sich bringen, gegenüber der bisherigen Gesellschaftsordnung, die auf dem Wettbewerb unter den Menschen aufgebaut wurde.

---

\* Eine Studie unter Anwendung der am 12. 12. 1990. an der Georg-August-Universität in Göttingen gehaltenen Vorlesung.

4. Der objektive Betrachter hat manchmal den Eindruck, dass die kämpferische Parteinahme für das garantierte Grundeinkommen – neben den zweifellos bestehenden sachlichen Argumenten – auch eine Ausdrucksweise der sozialpolitischen Avantgarde ist, eine Art Rebellion gegen die gesellschaftlichen Determinismen.

5. Der Bedeutendste Faktor, der das garantierte Grundeinkommen in das allgemeine Interesse rücken kann, ist eine möglicherweise bevorstehende Produktions- und Wirtschaftsumwälzung, die unsere Lebensbedingungen radikal verändern kann. André Gorz ist z.B. der Ansicht, dass die Entwicklung der Technik, die ausgedehnte Verbreitung der computergesteuerten automatischen Produktionssysteme zu einer radikalen Abnahme der zur Produktion notwendigen Arbeitskräfte führt. Nach seinen Berechnungen könnte bis zum Ende unseres Jahrhunderts die notwendige Gesamtarbeitszeit sich um ein Drittel der heutigen verringern, und dieser Trend würde sich – laut Gorzs Prognose fortsetzen. All das würde mächtige Spannungen auf dem Arbeitskräftemarkt wecken. Infolge der technischen Entwicklung könnten immer breitere Massen die für ihren Unterhalt notwendigen Arbeitsstellen verlieren. Die Spannungen könnten noch eine Weile durch Arbeitszeitreduzierung, "Job-Sharing", Teilzeitbeschäftigung und Anwendung verschiedener Einteilungstechniken gemildert werden. Diese Methoden werden aber zu einer Grenze gelangen, wo aus wirtschaftlichen, arbeitsorganisatorischen und rationalen Überlegungen die Strategie der Arbeitszeitreduzierung nicht weiter verfolgt werden kann. Spätestens in dieser Phase wird man mit der Frage konfrontiert, ob die Anwendung des garantierten Grundeinkommens bei der Entlastung des Arbeitskräftemarktes behilflich sein kann. Mit anderen Worten: Die Steigerung der Automatisierung können uns dazu zwingen, dass wir mit der bisherigen, an die Arbeitsverrichtung geknüpften Einkommensverteilung Schluss machen und eine andere Methode der Einkommensverteilung erarbeiten.

Diese Frage ist, bezogen auf die theoretischen wie auch auf die praktischen Folgen, gleichermassen sehr spannend. Vor der Erörterung des Themas muss ich noch zwei Bemerkungen machen.

Die erste: Obwohl unser Thema sich mit grundsätzlichen Fragen der alltäglichen menschlichen Existenz befasst, grundsätzliche Werte der Zivilisation berührt, und damit zu Diskussionen philosophischer und ideologischer Natur veranlasst, versuchen wir uns in diese Schichten nicht zu vertiefen. Wir fassen die Frage der Anwendbarkeit und Einführbarkeit des garantierten Grundeinkommens als spezifisches Fachproblem auf, und wollen sie in diesen Rahmen behandeln.

Die Erscheinung ist vielfältig: so könnten wir viele interessante ökonomische, soziologisch, organisatorische und entscheidungstheoretische Seiten erörtern. Im Rahmen dieses Vortrages sollte es jedoch genügen, nur eine mögliche Untersuchungsrichtung auf die Elemente, die zum Verstehen der Gesichtspunkte der juristischen Regelung notwendig sind. Wir wollen vor allen Dingen prüfen, wie die Einführung eines solchen Systems das individuelle Entscheidungsfeld umformt, und welche Auswirkungen diese Umformung auf die weitere Entwicklung des ganzen Systems hat. In unsere Überlegungen beziehen wir an mehreren Stellen Fragen der Ökonomie, der Soziologie und anderer Wissenschaftszweige ein, diese werden aber



nur insoweit behandelt, wie sie zur Entfaltung der von uns untersuchten Probleme notwendig sind.

## I.

Vor allen Dingen machen wir eine systemtheoretische Übersicht.

Das garantierte Grundeinkommen — wie es schon aus der Benennung folgt — dient dazu, dass ein bestimmtes Minimum von Gütern, das zum Lebensunterhalt der Staatsbürger notwendig ist, unter allen Umständen gesichert wird. Abhängend davon, wie gross der Kreis der betroffenen Staatsbürger bzw. wie der Kontext der Institutionen ist, gibt es drei verschiedene Formen des garantierten Grundeinkommen.

1. Es ist nicht überraschend, dass man die im garantierten Grundeinkommen verkörperte Logik an bestimmten Punkten der vom Staat gesteuerten, grossen Sozialinstitute entdeckt, als ein Element der Struktur.

Besonders auffällig ist das Auftauchen eines solchen Elementes in den sog. Hilfesystemen. Diese sind bekanntlich dadurch charakterisiert, dass die zuständigen, meistens regionalen Organe jedem Staatsbürger Verpflegung gewähren, dessen regelmässige Einnahmen ein direkt oder indirekt bestimmtes Einkommensniveau unterschreiten, und dessen Lebensunterhalt aus keinerlei anderen Quellen gesichert werden kann. In dieser Struktur sind einige Charakterzüge des garantierten Grundeinkommens leicht zu erkennen. Das Ausmass der Versorgung ist ein durch gesellschaftlichen Konsens bestimmtes Minimalniveau. Die Versorgung wird regelmässig gewährt, solange die Voraussetzungen bestehen, usw.

Manchmal finden sich diese Elemente auch in den Versicherungssystemen. Diese werden darauf aufgebaut, dass die Versicherten, solange sie aktiv sind und ihren Lebensunterhalt durch die eigene Arbeit und das daraus resultierende Einkommen decken, verpflichtet sind, ihre Beiträge in den Versicherungsfonds einzuzahlen. Aus diesen Fonds werden Versorgung an die Personen ausgezahlt, die zur Versicherungsgemeinschaft gehören, die laut Versicherungsbedingungen versorgungsbedürftig geworden sind. Das Ausmass der Versorgung richtet sich nach dem früheren Einkommensniveau. Zwischen den Einzahlungen und dem geleisteten Transfer besteht ein Gleichgewicht, das auf eine versicherungsstatistische Äquivalenz aufgebaut ist. Das garantierte Grundeinkommen kommt an gewissen Punkten auch hier zum Vorschein. In einigen Versicherungssystemen (z.B. im ungarischen Rentensystem) kann es vorkommen, dass wegen des niedrigen Verdienstes sowie wegen der wenigen Dienstjahre die berechnete Rente kleiner wäre, als das in den Rechtsvorschriften bestimmte Minimalniveau. Anstatt des berechneten Wertes soll dann das juristisch festgelegte Minimum gewährt werden. Das System verletzt demzufolge die Prinzipien der versicherungsmathematischen Äquivalenz in dem Interesse, eine gewisse Mindestversorgung zu garantieren.

Es ist sowohl für die Hilfe wie auch für das Versicherungssystem bezeichnend, dass für den Bezug der Minimalversorgung die Erfüllung einer

doppelten Bedingungsstruktur notwendig ist. Beim Hilfesystem sind diese die Bedingungen, dass das Einkommen unter dem Existenzminimum, liegt sowie das Ausschiessen anderer Quellen. In den Versicherungssystemen sind die zwei Voraussetzungen: die Gültigkeit des Versicherungsvertrages und, dass das Versorgungsniveau unter einem bestimmten Standard liegt.

2. Zur zweiten Gruppe wovon gehören diejenigen Strukturen, die für gewisse Gruppen der Bevölkerung ein Grundeinkommen garantieren. In Kanada, Dänemark und in den Niederlanden wird jedem Staatsbürger über der Rentenaltersgrenze eine einheitliche Summe als Grundversorgung geboten. Es gibt Länder, wo die Kinderversorgungshilfe auf dem Prinzip des Staatsbürgerrechts jedem Betroffenen gewährt wird. Nach einer Bemerkung von Tony Walter entstanden Entwürfe zum Ausbau ähnlicher Systeme in England zur Unterstützung angehender Unternehmer. In einigen Staaten der USA wurden ähnliche Pläne entworfen zur Sonderunterstützung von Kindern geschiedener Eltern. Wie Walter meint, sind in einigen Steuersystemen ebenfalls gewisse Elemente zu erkennen, die die Sicherung eines Grundeinkommens bezwecken. Im systemtheoretischen Sinne gehören hierzu auch die sog. negativen Einkommenssteuerpläne.

Gemeinsames Kennzeichen aller zu dieser Gruppe gehörenden Strukturen ist das Streben nach Absonderung einer Gruppe von Mitgliedern der Gesellschaft durch einfache Charakterzüge, also solcher Menschen, die typisch der Hilfe bedürfen. Für diese Leute wird meistens ohne weitere Untersuchungen eine einheitliche Summe bereit gestellt.

Es ist gut ersichtlich, dass diese Systeme dadurch universeller werden, dass die Anzahl der Voraussetzungen, die zur Inanspruchnahme der Versorgung notwendig sind, verringern. Zur Befugnis wird in der Regel nur eine Voraussetzung erfordert (hohes Alter, ein bestimmtes Niveau unterschreitendes Einkommen, Unfähigkeit der Selbstversorgung, usw.). Wenn bei jemandem diese Voraussetzungen bestehen, wird angenommen, dass er versorgungsbedürftig ist, und aufgrund dieser Auffassung werden ihm Transferauszahlungen geleistet.

3. Zur dritten Gruppe wovon gehören diejenigen Vorschläge, die nicht nur einigen Gruppen von Menschen, sondern jedem Staatsbürger ein garantiertes Grundeinkommen zukommen lassen möchten. Das Ausmass dieses Einkommens soll das Existenzminimumniveau überschreiten, damit alle grundsätzlichen Bedürfnisse befriedigen. Diese Version würde die Rolle aller existierenden sozialen Institutionen erfüllen. Beim Zuerkennen wäre keine Bedürftigkeitsuntersuchung notwendig. Die Leistung selbst wäre Einkommenssteuerfrei, demgegenüber wäre jedes weitere Einkommen steuerpflichtig. Die Leistung wird an das Individuum und nicht an die Familie adressiert. Das Ausmass der zum Lebensunterhalt notwendigen Güter verändert sich bekanntlich auch in Abhängigkeit vom Lebensalter; deshalb wäre die Grösse des minimalen Grundeinkommens ebenfalls verschieden, je nachdem, ob es Kindern oder Erwachsenen geboten wird. Hernione Parker z.B. bestimmt in ihren auf das Jahr 1985 bezogenen Berechnungen das minimale Grundeinkommen auf etwa 30 % des Wochengehaltes, was nach ihrer Berechnung 60 Pfund ausmacht. Für die Jugendlichen Bestimmt sie ein Einkommen zwischen 20- 60 Pfund.

Das Grundrentenmodell der Grünen würde 47,5 % Durchschnittsnettolöhne, der sog. Miegel - Wahl - Vorschlag etwa 40 % ausmachen.

Aus dieser Darstellung ist ersichtlich, dass derartige Systeme eine allgemeine Geltung erlangen, wenn sie die Inanspruchnahme der Leistungen durch keinerlei Bedingungen beschränken. Sie haben drei ausgeprägte Charakterzüge: sie sind auf alle Menschen ausgeweitet, sie sind also ganz allgemein, d.h. jeder kann sie automatisch und ständig beziehen.

## II.

Da das ganze System nur in Form von Überlegungen und Entwürfen existiert und in der Praxis nirgends erprobt wurde, ist es zweckmassig, eine Übersicht seiner zu Vorteile und Nachteile machen.

Diejenigen, die die Einführung befürworten, argumentieren mit zwei verschiedenen Gründen. Die eine Gruppe bestimmt das minimale Grundeinkommen zur Vorbeugung gegen die wiederentstehende Armut, die auch in den reichen Gesellschaften unserer Zeit auftaucht. Es würde die vorherigen sozialpolitischen Institutionen ablösen, die sowieso nur die Folgen mildern können.

Die Vertreter des zweiten Standpunktes betrachten das garantierte Grundeinkommen nur als eine Art "sozialer Dividenten". Sie bauen ihre Argumente darauf auf, dass die Gesellschaft die zum Lebensunterhalt notwendigen Güter für jeden Bürger schaffen soll, wenn sie das Recht zum Leben nicht bestreitet. Wir wissen ja, dass der Mensch seine Kraftreserven auch bloss zum eigenen Beleben aufzufüllen hat, und dazu bestimmte Güter notwendig sind.

Es ist demzufolge keine Überraschung, dass die Argumente für die Einführung des garantierten Mindesteinkommen meistens damit verbunden sind, dass dieses System gerechter ist als alle anderen, indem es für alle Staatsbürger gleiche Chancen zum Lebensunterhalt schafft. Manche betonen besonders seine Auswirkung, die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern herzustellen.

Andere meinen, ein riesiger Vorteil der Einführung wäre, dass die Administration vereinfacht wird; sie brauche keine so grossen Verwaltungsapparate wie die gegenwärtigen Hilfe- und Versicherungssysteme. Das System beinhalte keine Überlappungen und die Spannungen zwischen den parallel arbeitenden Institutionen könnten beseitigt werden.

Die Leute könnten sich leisten, auch Arbeiten zu übernehmen, deren Lohn allein ihren Unterhalt nicht sichere. Demzufolge fördere das System die Umbildung, die Gründung neuer Unternehmungen und verringere die Kriminalität, die auf die Armut zurückzuführen sei. Es ermögliche eine ausgeglichene Wirtschaftsentwicklung, denn die Arbeitslosen würden in den Krisenzeiten vor dem Verhungern bewahrt. Das bedeute weiterhin eine positive Auswirkung auf ihre Einbeziehung in die Arbeit. Es bewirke einen Ausgleich der Wirtschaftszyklen, indem es die effektive Anfrage stabilisiere. Es beschleunige die technische

Entwicklung, indem es die Angst der Arbeitnehmer vor den Arbeitsstellen ersparenden Erneuerungen abbaue.

Philippe Parijs beteuert, dass die Einführung des garantierten Grundeinkommens eine kooperationsfähige Arbeitsatmosphäre zwischen der Lohnarbeit und dem Kapital schaffe. Das führe zu massigen Lohnforderungen und unterstütze die Kapitalakkumulation.

Büchtele und Wohlgenannt sagen direkt aus, dass es eine sog. kommunikative Gesellschaft neuen Typs aufzubauen ermögliche, gegenüber der bisherigen Menschenskontakte, die auf der Grundlage des Wettbewerbs standen. Damit könne ein Gesellschaftssystem zustande kommen, das auf der Grundlage der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Unterstützung stehe.

Schliesslich wird als Vorteil der Einführung erklärt dass sie die Konflikte, die aus der Verteilung der Güter resultieren, von der Wirtschaftsebene auf eine politische Bühne überlagere, wodurch die Gesellschaft von den Diskussionen um die Verteilung entlastet werde.

Die Gegenargumente sind auch sehr vielfältig. Sie kristallisieren sich um zwei Hauptprobleme. Viele behaupten einerseits, dass so ein System nicht zu realisieren sei. Sollte es aber trotzdem zustande kommen, so wäre es bald der Träger neuer Ungerechtigkeiten, neuer Spannungen, die wiederum schwere Konflikte in der Gesellschaft hervorrufen könnten.

Bei der Beurteilung dieses Systems müssen wir auch in Betracht ziehen, aus welchen Quellen diese Struktur finanziert werden kann. So bestehen Zweifel, ob so ein System unter den heutigen Bedingungen zu verwirklichen ist.

Nach den Berechnungen von Hermione Parker, die sich auf England beziehen, sollte eine einkommenssteuer von 70 % auf alle Einkommen bemessen werden, damit das von ihr entworfene garantierte Grundeinkommenssystem finanziert werden kann.

Zu einem ähnlichen ergebnis kommt auch Chantal Euseby, die in ihren Berechnungen, bezogen auf Belgien, herausfindet: damit allen Staatsbürgern ein Grundeinkommen von 10000 Belgische Frank monatlich bezahlt werden kann (diese Summe ist kleiner als das gegenwärtige Minimum des heutigen Hilfesystems), sollte eine Einkommenssteuer von 70 % auf alle Einkommen gelegt werden.

Das Meade-Komitee will in seinem Bericht in England ein niedrigeres Versorgungsniveau mit Steuern von 55 % schaffen.

Viele meinen, Steuern in dieser Grössenordnung würden eine Einkommensverheimlichung, eine schwarze Wirtschaft, also Abtrennungsreaktionen in breiten Kreisen hervorrufen.

Andere betonen: das System würde Ungleichheiten neuen Typs schaffen. Die Gefahr bestehe, dass die aktive Bevölkerung der Gesellschaft in zwei Teile gespalten werde. Die einen täten alles Mögliche dafür, Arbeit zu haben. Die anderen fanden entweder keine Stelle, oder wollten infolge einer willkürlicher Entscheidung keine Arbeit verrichten.

Das System vermische die zwei Kategorien und belege beträchtliche Steuern auf die Mitglieder der ersten Gruppe, um den Mitgliedern der zweiten Gruppe ein

Grundeinkommen zahlen zu können. Viele meinen, die neuralgischen Elemente des Vorschlages seien in diesem Punkt zu finden.

In diesen Systemen ist eine sog. Zielungenauigkeit zu erkennen, es werden nämlich Personen in verschiedenen Situationen gleichermassen behandelt. Viele Experten meinen, deswegen könne die Effektivität der ganzen Lösung in Frage gestellt werden. Es wende die Kraftreserven der Gesellschaft nicht derartig auf, dass für die Gesellschaft das bestmögliche Ergebnis erzielt werde.

Es gibt Meinungen, die das Problem aus anderer Richtung angehen. Sie nehmen an, der hauptsächliche Widerspruch der vorgeschlagenen Lösung sei das Brechen der Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung. Das System versorge nicht nur diejenigen, die unfähig seien, die gesellschaftlich notwendige Arbeit mitzumachen, sondern auch die Menschen, die einfach nicht arbeiten wollen.

Das garantierte Grundeinkommen sei damit ein Angriff gegen das gesellschaftlich anerkannte Leistungsprinzip und unterminierte die Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft. Eine Bemerkung wäre hier doch von Bedeutung. Diese Auffassung des Problems behauptet, dass der Mensch nur unter der Wirkung eines drohenden Existenzverlustes kreativ sei. Jedoch können die Freude an der Arbeit, die soziale Anerkennung, das Interesse an der Aufgabe für verschiedene Schichten der Gesellschaft oft ebenso anspornend sein.

Die kritischen Bemerkungen müssen trotzdem sehr ernstgenommen werden. Die Einführung des garantierten Grundeinkommens – und das ist von besonderer Wichtigkeit hinsichtlich der juristischen Regelung – eröffnet eine neue Entscheidungsära für die Zugehörigen der aktiven Altersklasse, und damit kann die Aufrechterhaltung des eigenen Systems drohen.

Es ist mit Hilfe von klassischen Modellen des Arbeitskraftemarktes zu erweisen, dass das individuelle Arbeitskräfteangebot infolge des garantierten Grundeinkommens nur dann nicht rückläufig ist wenn Freizeit, Hobby und Entspannung unter den Wahlprioritäten des Individuums einen geringeren Stellenwert haben als die Last der Arbeit.

Solange es nicht garantiert ist, dass die Mehrheit der aktiven Mitglieder der Gesellschaft ständig und konsequent die Arbeitsverrichtung bevorzugt, gegenüber anderen Tätigkeiten, kann die Einführung dieses Systems kritische Situationen schaffen. Es kann einen makroökonomischen Gleichgewichtsverlust hervorrufen.

Das Ausströmen der Kaufkraft besteht jedes Mal infolge des garantierten Grundeinkommens, gleichzeitig ist es zweifelhaft, ob die unentbehrlichen Waren, zur Befriedigung der Bedürfnisse, hergestellt werden. Die Menschen, die in den Mangelgesellschaften aufgewachsen sind, kennen sehr gut die Folgen.

Viele opponieren gegen diese Pläne, denn sie können zur Abnahme der gesellschaftlichen Solidarität, zur Steigerung der individuellen Isoliertheit führen. Wie gesagt: der Zwang der Arbeitsteilung schuf früher unter den Menschen eine gegenseitige Angewiesenheit. Das garantierte Grundeinkommen wird anstatt dessen die Isolierungstendenzen verstärken.

Viele haben Angst, dass die Abhängigkeit vom Staat und die Ausgeliefertheit der Menschen auf gesellschaftlicher Ebene steigt. Wenn ein immer grösserer Anteil der gesellschaftlichen Produktion durch die staatlichen Organe aufgeteilt wird, dann

wird die Abhängigkeit des Individuums vom Staat, von den politischen Entscheidungen immer stärker.

Es ist zu befürchten, dass das garantierte Grundeinkommen eine ungünstige Wirkung auf den Arbeitskräftemarkt ausübt. Auf diesem Gebiet kann es die Quelle neuer Ungleichheiten werden. Viele Experte meinen, dass nach der Einführung des garantierten Grundeinkommens z.B. der Entlassungsschutz mancher, sozial schwache Menschen beseitigt werden soll. Nach einer solchen Massnahme sei es zu erwarten, dass diese besonders sehr bedürftigen Arbeitnehmerschichten keine Arbeit mehr fänden.

Manche befürchten, dass anstatt der Lösung: Recht auf Arbeit, die andere Lösung: Recht auf ein Grundeinkommen sich verbreite; dann fänden wir uns mit der Tatsache der Arbeitslosigkeit ab, die als unveränderbar erscheine.

### III.

Zum Schluss möchten wir unsere Meinung über die Chancen einer baldigen Einführung des garantierten Grundeinkommens kurz zusammenfassen. Wir empfehlen Vorsicht und machen auf folgende Fakten aufmerksam:

1. In der langfristigen Betrachtung können wir die Möglichkeit einer technischen Entwicklung, die auf dem gegebenen Niveau der Produktion wesentlich weniger Arbeitskräfte braucht, nicht ausschliessen. (Es lohnt sich zu bemerken, dass es eine solche Prognose auch in den früheren historischen Epochen bekannt war. Spätestens seit der Rebellion der Lyoner Leinweber ist das eine wiederum auftauchende Erscheinung der Zivilisation. Es scheint, bisher waren die Befürchtungen unbegründet. Die technische Entwicklung hat bisher zu keiner globalen Arbeitslosigkeit geführt.)

Sollte sich in Zukunft doch zeigen, dass beträchtliche Massen der aktiven Altersklassen ohne Arbeit bleiben, so müssen wir als eine mögliche Alternative die Einführung des garantierten Grundeinkommens überlegen.

2. Vor einem solchen Entschluss müssen wir sorgfältig überlegen, wie die erwähnten Gefahren umzugehen sind. Die bedeutenste Frage scheint die folgende zu sein:

Wenn das Weiterleben der Menschheit letzten Endes davon abhängt, ob die zum Lebensunterhalt notwendigen materiellen Güter durch eine Zielorientierte Menschliche Tätigkeit geschaffen werden, können wir das Individuum von dieser Drohung befreien?

Bei Frage benötigt weitere gründliche Untersuchungen. Auf dem heutigen Stand der Forschungen ist uns klar: wir können das nicht durchführen, wenn wir eine Struktur die die Realitäten der Welt mit Verzerrungen übermittelt, nicht gestalten wollen. Gleichzeitig finden wir nicht ausgeschlossen, dass diese Auswirkung anstatt der existenziellen Drohung mit anderen Mitteln erzielt werden kann. Wir möchten daran erinnern, dass solche Schritte im Leben der Menschheit schon mehrmals zum Ziel gelangten. Es soll nur auf das Aufgeben des Talio-Prinzips und der Todesstrafe hingewiesen werden, oder darauf: nach unseren Hoffnungen wird in der

internationalen Praxis eine Situation immer ausgeprägter, die die Drohung und Zwang ausschaltet.

3. Wir müssen auch darauf achten, dass die Möglichkeiten der Marktwirtschaft weitgehend nicht ausgenutzt wurden. Viele meinen, bevor wir das garantierte Grundeinkommen einführen, sollten wir noch zahlreiche andere Möglichkeiten erproben. Wenn wir annehmen, dass unsere Hauptsorge ist, dass die gegenwärtigen Systeme in manchen Fällen Unterversorgung ergeben, scheint eine sog. "Sockelungsstrategie" geeignet, die notwendige Korrektur durchzuführen.

Es sollte in den heutigen Institutionen ein Minimum-Standard bestimmt werden, der auch dann nicht unterschritten werden darf, wenn im Sinne der Äquivalenzregeln eine geringere Leistung angemessen wäre. Die Leistungen, die bestimmten Gesellschaftsgruppen geboten werden, könnten wahrscheinlich auch auf weitere Schichten ausgebreitet werden.

Wir könnten eine umfassende, radikale Arbeitszeitreduzierung durchfügen, die zusammen mit einem beschäftigungssteigernden Programm einen Ausweg aus der massenhaften Arbeitslosigkeit zeigen kann. Es gibt noch zahlreiche andere Wege, die wir beschreiten könnten.

Es ist trotzdem nicht zu leugnen, dass der Gedanke des garantierten Grundeinkommens eine fruchtbare Wirkung auf die sozialpolitischen Forschungen ausgeübt hat.

Bevor aber die ersten derartigen Systeme realisiert werden, denke ich, werden wir noch Gelegenheit haben, unsere Meinungen zur Diskussion zu stellen.





KATALIN GOMBOS

## From traditional fundamental rights to the modern concept of civil liberties

"...the rights of all people  
at all time all situations..."<sup>1</sup>

The civil liberties — in a by now general opinion — constitute a group of civil rights guaranteeing the citizens' freedom of action, conduct or condition in certain respects, owing to the fact that the State's attitude to the civil liberties is expressed mainly by the permission of their free exercise, setting of the limits within which they are to be realized, prohibition or limitation to a considerable extent of State intervention, protection by legal means of their exercise, guaranty of reparation and imposition of sanctions for their violation. The tendency of this group of rights is negative, insofar as their realization gives rise to multilateral legal relationships (with the State as principal obligor), where the essential demand the other parties have upon the State is that it should refrain from interfering with their rights.

The concept of civil liberties, however, has undergone several modifications in the course of its history; the meaning of liberty having been different in the 18th and 19th centuries from what it has been in the 20th century. In the period of its emergence, the notion of civil liberty was interpreted broadly by the theoretical systems. This broad definition was based on natural law and its conception of freedom, which covered the entire group of property and personal rights in the present-day sense of these terms. Life, liberty, a sound, unimpaired physical condition, the personal possessions in the strict sense of the term all fell within the category of *bona civitas*.<sup>2</sup> The concepts of property and liberty were known to seventeenth and eighteenth-century thinkers in a way proper to the age, as overlapping categories. The scope of the concept of property was much wider than mere possessions in the legal sense of the word. The concept included not only material possessions, but also all of the assets belonging to a person, thus his life and rights were also called his

---

<sup>1</sup> *Cranston, M.: Human rights and supposed. D. Raphael (ed.) Political Theory and the Rights of Man. London, 1967. 49. p.*

<sup>2</sup> See also *Locke, John: Levél a vallási türelemről. Budapest, 1973. 49. p.*

property. And at this juncture the concept of property and liberty were inseparably intertwined. The concept of liberty included the group of rights presently called the freedom of the individual and, besides, the right to use freely one's personal gifts and faculties as well as the right to venture upon money-making (mainly industrial or commercial) enterprises.<sup>3</sup> The scope of the concept of freedom was so widely extended as to include all the rights human beings were entitled to, which allowed the rights to seem liberties by nature.

If we want to find the origins of civil liberties in history, we must trace them back to the rise of the bourgeoisie. Though we may come across the notion of freedom in previous ages, as well, the bourgeoisie was the first class — a fact already discovered by the young *Marx* — to make conscious efforts to disguise its own class interests as universal human interests and was thereby the first to formulate in generalized form, i.e. with a claim to univallity on an all-societal plane, the need for safeguards as the due of the individual.<sup>4</sup>

It is this universal need, this idea of a sphere of freedom offering protection against interference from the outer world or external impact, that was absent from previous ages. Though there may have been rights and privileges earlier, granted to smaller social groups, these were, however, of a particular nature. The idea of rights as the due of mankind owing to its humanity could not have been proposed in any other context than where man — at least in theory — became free, i.e. freed from the legal status of the slave, who was denied an independent personality, or later from that of the serf, considered as belonging to the land, he could, in theory, become freely the subject of rights and obligations. This need, however, could not be formulated within the system of feudalism in other terms than as an ideological demand, expressing the need for progress. It was the ascending bourgeoisie that was committed to the implementation of the idea, while the role of supporting pillar was taken by the systems of natural law.

When the term natural law is used, it tends to call the school of natural law to our mind, with Grotius, Wolff, Thomasius and Pufendorf as its most eminent exponents. Yet the group of ideas forming the subject of natural law, which played such an important part in the development of the political law of Western Europe in the seventeenth and eighteenth centuries, cannot be restricted to the conceptions of the above legal philosophers. Philosophers, politicians, jurists and practicing lawyers have all had a part in making the world aware of the changes that had taken place in man's condition and place in the Universe and in shaping the legal and political forms and institutions corresponding to this new situation. Thus Hobbes, Locke, Rousseau or, from the

---

<sup>3</sup> See particularly Kovács István - Szabó Imre: Az emberi jogok dokumentumokban. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980. 47. p.

<sup>4</sup> This problem is expressed in the young Marx's theory. See particularly Letter of Marx to Bolte (25. nov. 1871.)

opposite side, Bodin, Hermes or Achenwall all had a prominent share in laying the foundations of the actual legal theory and the positive system of institutions.

Natural law, as a particular legal outlook, gave expression to the basic principles of the ideology, political, religious and moral views of the ascending bourgeoisie. The incentive behind natural law was polemical for more than one reason: it had to fight against the increasingly irrational feudal political and ideological system (by then a hindrance to free activity), the petrified institutions and their legal justification, the theological constructions intertwined with and sanctioning secular power; and it had to express, as a matter of principle, and an appeal to equity and fairness, the bourgeois' claim to freedom and equality. Equally, the critical function was combined with constructive-constitutive aspirations; where custom allowed it, natural law gave expression to civil interests by outlining positive legal institutions, and providing theoretical grounding for practical legislation.

When natural law had demolished the theoretical scaffolding supporting the 'old order', it found itself facing a totally new problem. It had to cope with the problem of individual activity aimed at the reconstitution of society by persons individualized in their possessions, nature, mentality, with the problems of the individual and citizen's claim to human political rights, and with the problems of the moral and academic justification of these aspirations. It had to circumscribe the personal liberty of the citizens, and to mark off the citizens' private sphere of freedom from that of State authority, it had to state its views as to which agencies and means of publicity the citizen wishing to give voice to his own views besides and even in opposition to other people's opinions, could have recourse to, it had to lay down and fix the rights the subject of economic life was entitled to, in the interest of the enrichment of the individual, as well as in the parallel interest of the prosperity of the community, and, last but not least it had to appeal to security provided by the law, the realization of lawful aspirations, and the guarantees of their assertion in order that the interests which had taken the form of laws should actually and permanently be present in the life of society.

In the constructions of seventeenth and eighteenth century political law in Western Europe high priority was given to civil liberty. Though the legal concept of freedom was derived, in the last analysis, from positive legal opportunities and legal institutions, the meaning of liberties, formulated within the domain of natural law and often verified by speculation, in their turn, also became a starting point for legislation and jurisprudence.

Each system of natural law made use of the triple notion of natural state — contract — social status, and correlated a particular state of human liberty to each of the three components. The freedom of the natural state (*status naturalis*) was the natural liberty (*libertas naturalis*), the freedom of the social or civil status (*status civilis*) was the civil liberty enriched with moral undertones. The latter was conveyed by the freedom of human beings, based on man's sociability and tendency to gregariousness, to conclude contracts. The political thrust of the *libertas naturalis* (some elements of which had already been present in the

early documents of constitutional law, criticizing the society of Estates and Orders, the privileges of the feudal aristocracy and the violations and flouting of the law) was directed against the status quo of power, and against the state of institutionalized lack of freedom. This 'freedom' had no definite legal content, and, at first, the real object of protest was not specified, either. Thus we are led to the conclusion that the status naturalis and its libertas had an essentially methodological function within the sphere of natural law, it was a kind of 'prototype', a ground for reference to the notion of civil liberty to be created sometime in the future. At first the 'iura connati', listed in the catalogs as a legal projection of liberty, lacked a political and legal content, they did no more than to describe the civil law relating to the citizens and the moral obligations of princes. The exponents of natural law identified the libertas naturalis most of the time with man's freedom of action and, less frequently, with the freedom of will, and sometimes by deriving it from libertinism and defining it as 'independence' from the will of other's, an unrestrained desire that every people may do as they please'.<sup>5</sup>

This confusum chaos (Thomasius), this bellum omnium contra omnes (Hobbes), or rather the advisability to suppress it was the basis of the contract between individuals. It was the conclusion of the social contract, i.e. a voluntary agreement between human beings that gave rise to the social status, with its concomitant libertas civilis, the freedom of the citizens, which in the thought of most of the exponents of natural law was an institutional framework for the putting forth of individual capacities and talents and for the realization of human and civil liberties. Of course, it does not follow automatically from the idea of contract in itself that emancipation is open to all. Entering into the social status might also mean the acceptance of the absolute power of the State, and it might imply the total transfer of sovereignty as well as the keeping up of sovereignty, which is not affected by the conclusion of the social contract. It may suffice here to refer to the differences between the natural law as conceived by Hobbes and by Rousseau.

The radical turning-point in the history of civil liberties was the victory of the bourgeois revolutions (and the most important among these, as to its impact, was the French Revolution of 1789). These revolutions not only gave expression to the citizens' longing for freedom (protesting against the state of non-freedom), but also, by having done away with the feudal legal system, created a legal formation of a new type, and drawn up a catalogue appealing to the rights of man. In this new system, the main stress was on the civil liberties. For the 'liberties' no longer appeared in this connection as a mere, theoretically formulated demand, but were transformed into the aspiration and legal requirement of the victorious class to give the demands serving for the ideological basis upon which the power of the bourgeoisie was to be built the

---

<sup>5</sup> Wolff, Christian: Grundsätze des Natur- und Völkerrechts Halle, 1754. 77. §. See also Klippel, D.: Politische Freiheit und Freiheitsrechte im deutschen Naturrecht des 18. Jahrhunderts. Paderborn, 1976. 33., 35. p.

form of law, binding upon society as a whole. It was there, in the liberty of the achieved civil status, the *liberatas civilis*, that the content elements expressing the already full-fledged interests of the ascending bourgeoisie made their appearance. An important part was played in the crystallization of the new idea of liberty by such theoretical and legal aspirations as the naming of the potential opponents of liberty, the drawing up of the catalogue of human rights, and the frequent discussions about the abuse of power.

The natural law of the Enlightenment combined with the notion of civil liberty had reached the stage where it became political opposition to the existing feudal establishment. On a purely theoretical plane, the change was indicated by the fact that new meanings were attached to such terms as 'natural state', 'man' and 'liberty'. Human rights, which had also been political rights from then on, were derived from man's essence, personality, i.e. his make-up as a social being, and actual social conditions. On the one hand, a distinction was made between the notions of State and society, on the other hand, a powerful liberal opposition was shown when the demands for liberty were formulated so as to be directed against the State. (P.J.A. Feuerbach, K.H. Gross, S.S. Witte.) The demands that had surfaced here were those of the typical liberal political theories, such as personal freedom, safeguards for the immunity of the private sphere against State interference, guarantees for the access to publicity (especially through the freedom of the press), the removal of the economy from the sphere of State activity (through demanding the freedom of property and the freedom of industry and commerce, in particular), security based on law and order (through binding the prince by means of positive law).

A great importance was attached to these characteristically liberal demands in the contemporary documents. The French Declaration of the Rights of Man and of the Citizen — the *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* — is often called the catalogue of classic fundamental rights. High priority is given there to liberty, and a definition can also be found there, as follows: 'Liberty means that we can do anything which is not harmful to the interest of others. Therefore the exercise of natural rights has no other limit than the imperative to ensure for the other members of society the exercise of the same rights...'<sup>6</sup> Besides giving a clear-cut definition of liberty, the Declaration also lists the civil liberties. On the evidence of what were considered fundamental rights, the trinity of liberty-property-safety pivoted in fact on a single right: in the bourgeois society the real need was felt for the right to own private property, to possess it freely, with free disposition over it, to safeguard and protect it. Therefore the freedom to own property was one of the most important of the classic fundamental rights. The natural law laid down the rights the subject of the economic life was entitled to, in order that the growing rich of the individual might run parallel with the increasing prosperity of the community; that is why it stressed that the right to own property, to practice industry or commerce were man's inherent natural inalienable rights. Carrying it

---

<sup>6</sup> *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*. 1789. 4. §.

even a step further, when presenting the right to own property (illusorily) as a universal human right, a category of emancipation, and when expressing it as a demand by 'civil society' to free itself from the authority of the 'political State'.

To consider the right to own property as a human right is, of course, an illusion. It was Marx who pointed to the fact, in a biting tone, in his work, 'To the Jewish question' that the only right that could be built upon private property was the 'right to selfishness', and that the loud claims to equality by the political sphere were only a disguise for the prosaic inequality of 'bourgeois society'. For the exponents of natural law of the Enlightenment it was an ever-present illusion that the rights derived from the abstract idealized notions of 'man' and 'liberty' could actually emancipate society and, in the last analysis, the entire human race. Yet the above liberties, even if they had been universally extended and guaranteed to every member of the society, could not have called into being the realm of liberty and equality only in the dreams of the exponents of natural law, because these conceptions worked on the supposition that proved to be a fiction in disguise, that everyone having a civil status could also gain the status of proprietor and, through this, the human status. When the French declared in the 1789 *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* the citizens' right to own property as a universal human right, they used a legal-ideological fiction, viz. that in the bourgeois society, at the level of the realization of basic activities, every man might own and, indeed owned property, i.e. disposed over the means allowing him to develop freely his abilities. It was only in these terms that the Declaration could present the citizens' right as a universal human right. Yet the society of proprietors and industrialists, with its *laissez faire* economy and competition, tended to become the realm of non-freedom for those not owning property. The only society where the citizens' right can be considered as universal human right with any claim to reality is, where from the grassroots level of the political sphere upwards, on the level of basic activities each and all have the opportunity to realize their human potential and build free, organic communities. In any other case, the freedom of the citizen is just an abstraction devoid of sense, having a single function: to disguise the lack of freedom of the actual man.

If the scope of civil liberties were to be restricted to those classic fundamental rights declared by the victorious bourgeois revolutions, we should have to content ourselves with a rather meagre catalogue of rights. Just as it would be wrong, from a historical point of view, to draw the boundary line between the victory of bourgeois revolutions and the bourgeois development in their wake too firmly; the separation of the early phase of liberties from their later growth is also inadmissible. The catalogue of liberties began to be extended as soon as the first constitutions following the victory of bourgeois revolutions were issued (e.g. the 1791 or 1793 constitution of France), and the later development of the law, taking place, by then, under the conditions of a bourgeois society, completed the system of fundamental liberties with a variety of laws. The freedom of association was declared as well as the right to organize unions, and the freedom of science and education was also proclaimed. Almost

every State regulated the problems of citizenship, as a preliminary to civil liberties, on a constitutional plane. After the turn of the century in particular, as a result of the demands made by the growing labour movement, the declaration of the right to organize trade unions was becoming more and more common.

We could continue the list with the different variations, and forms of the institutionalized liberties. Still — as pointed to by Lajos Szamel — 'there is no doubt that the catalogue of liberties was substantially extended in the period ranging from the 1789 French declaration to the Constitutions issued following World War II, and in accordance with this the international standard for the evaluation of the constitutions of individual States with regard to whether they conform to the requirements of constitutionality, with special reference to civil liberties, was also rising higher and higher, yet, we can also state that in the course of two centuries no further group came to be added to the original three groups of fundamental civil liberties. These were: freedom of the individual, the freedom of expressing one's opinions and beliefs, and the freedom of political action.'<sup>7</sup> As Lajos Szamel observed, the catalogue of civil liberties had been constantly extended, widened, but the seminal period, from the point of view of the basic system, was the era of the bourgeois revolutions and the following bourgeois development. The three classic groups of civil liberties were institutionalized in the constitutions of individual States under the form of newer and newer liberties, while the system as a whole remained unchanged.

If constitutionalism is basically prevailing in a State, the proclaiming of liberties included in the above three groups of liberties — though different variations may occur from country — serves as a guideline in setting the limits of constitutional liberty. For the liberties cannot be absolutely unlimited, because every form of regulation (including the constitution and the various laws) have a bearing on how rights are to be exercised, and, of necessity, conditions are limits, as well. It is of vital importance, however, where the limits of the legal regulation of freedom are drawn. The broadest interpretation of this legal framework can be found in the 1949 Constitution of the GFR or in the latest European constitutions (Greece 1975, Portugal 1976, Spain 1978). Taking the above constitutions into consideration, we can draw up the most extensive catalogue of liberties to date.

These liberties are: right to life, to the enjoyment of physical and mental health, to personal liberty, right to moral integrity, freedom of belief, conscience, religious and ideological convictions, freedom of expressing opinions, of speech and writing, picture and diagram, freedom of news communication, mass communication and information; artistic freedom — including the freedom of literary creation mentioned separately, the right to cultural improvement, academic freedom: the freedom of science, research and education; freedom of assembly and meeting, freedom of association, including the right to found unions and societies and to form coalition, or the right to found associations for assuring and developing the working and economic

---

<sup>7</sup> Szamel Lajos: Az állampolgári szabadságjogok. Budapest. 1987. 23. p.

conditions, the right to organize in trade unions, the freedom of choosing one's job and place of work, of choosing one's career through the free choice between educational opportunities: educational or training institutions; freedom of movement, including besides the right to change one's residence and free movement within the State the right to leave the State, as well; the right of petition and communication (so-called right of petition), moreover the right to immunity from interference with one's privacy, home and correspondence, and other communications through the postal and telecommunication services.

The considerable extension of the catalogue of rights as compared to the classic fundamental rights is quite obvious even from this list. The range of the civil liberties, however, is far from being complete, we must reckon with its progressive extension, in reaction to the challenges of modern experience. Besides the gradual widening of its scope, its development in another direction is also worthy of notice. The so-called classic fundamental rights are outstanding components of the development of society and, within this, of formal, institutionalized law, the lasting values of universal human culture, requiring for that very reason to be reinterpreted by each period of history and to be adapted by them to their peculiar conditions. To cite a single example: it is evident that our interpretation of the freedom of the press differs widely from the interpretation given to the same notion in the seventeenth and eighteenth centuries. The meaning of the classic and the modern freedom of the press differs considerably, notwithstanding the fact that it continues to be the same proclaimed right. The freedom of the press in the modern sense of the word has to be defined broadly. By now, the word press means not only printed matter, but also a wide range of mass communication media, the so-called electronic media, which are also subject to regulation. On the other hand, the meaning of this particular right also underwent a change, for the classic meaning (the prohibition of preliminary censorship and the criminal responsibility for the output of the press) was extended to include access to information (i.e. the freedom to obtain information).

Under the impact of the civilisation-oriented development in our century social conditions and circumstances have surfaced carrying new interpretations of freedom, and to proclaim these as liberties will be the task of the immediate future. The constitutional development of States in modern times demonstrates that the 'universalization' of rights gave rise to a radical change in the development of the civil liberties, as well. Beginning with the early 1980s the view that a qualitative change took place in the advance of human rights, has become more and more common. In this view, it is not only a simple extension of the catalogue of rights that is involved, but also the fact that the change in degree becomes the starting point of a new interpretation of these rights. Karol Vassák in his paper on the development of human rights as an institution put forth the hypothesis that there were three stages of legal development. By



making use of the slogans of the great French revolution,<sup>8</sup> the three stages could be labelled as *Liberté*, *Égalité* and *Fraternité*. The first generation of rights, that of *Liberté* contained the 'negative', individualistic liberties. The characteristic features of the second generation, that of *Égalité*, are the economic, social and cultural rights. In the third generation, that of *Fraternité*, previously unknown concepts were added to the problem complex of human rights.<sup>9</sup>

Seen from a historical aspect, it has been the third generation that reacted to the processes of modern experience, and wished to put the existing demands into a legal form. In this systematic treatment of rights, under the heading of the so-called solidarity rights, a new generation of rights, the course of 20th-century development can also be found.

Of the rights falling within the scope of the third generation, most of the authors mention by name the following: the right to improvement and progress, to peace, a pollution-free environment, access to and the free flow of information and to a share in the common heritage of mankind. Of these rights, the right to peace and access to information fall certainly within the scope of our subject, in connection with the notion of liberties tailored to the needs of the 20th century.

The problems of the right to peace occur mainly in international law, just as the most important task of the UNO is to preserve peace and security. The importance of the right to peace is — to use an analogy from national law — similar to the relations between the equal rights of citizens and their other rights. Thus the right to peace can be considered rather as the supreme freedom which is the precondition of the realization and guaranteeing of all the other human rights. The 1984 and 1985 Resolutions of the UNO General Assembly proclaimed the right to peace; while not making clear how to solve the problems which might arise from the contents of the new right. It is principally on the international plane that efforts to outline the nature of the new rights, including the right to peace, have been made, to date. However, there are such among the third generation of rights, which are already beginning to make their presence felt in national legislation, as well. (E.g. free access to information.)

The proclamation of free access to information in the constitution — which had been the peculiarity of only a few States, as yet — made plain a social need which was typical of the 20th century. The 20th century, with its accelerated progress, made man a real 'social being', a 'citoyen'. (It will suffice to mention the extension of the vote to all adult citizens, male as well as female. Or we may cite the 'fashionable' present-day agency, the direct democratic forum — e.g. plebiscites —, the right of complaint and of petition, to which references are made more and more frequently, etc.) If the citizens want to make their rights, following from their status, effective, they will have an im

---

<sup>8</sup> See, e.g., Marks, S.P.: *Emerging human rights: a new generation for the 1980-s?* Rutgers Law Review 1981. No. 2. 441. p.

<sup>9</sup> Vasak, Karel: *A 30-year struggle the sustained effort to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights.* — The UNESCO Courier 1977. Nov.

perative need for a certain amount of information. For, without having access to information, the rights ensuring the freedom of political action cannot be exercised by now. We can indeed extend the problem from people's everyday, private sphere to include even science. To put it differently, by now, having access to information is indispensable, even for life as an individual.

In this connection, information denotes the kind of particular knowledge (which is not taken here in its abstract, epistemological sense of a piece of universal knowledge) which has a special usefulness in the contacts between people. This useful knowledge is, in the last analysis, the cognitive prerequisite of the realization of the peculiar human quality, of the functions deriving from this quality, and the existential potential of the individual, of groups of individuals or, more broadly speaking, of the entire society, of their being or becoming what they really are or should be.

Approaching the problem from a negative angle, the lack of information, the information gap makes impossible to realize this very peculiarity of our humanity. Thus, without gaining access to information, the availability of a wide variety of other rights is inconceivable. Consequently, a high priority should be given to the need for access to information, and the requirement should be laid down in the constitution as a fundamental civil liberty.

As to the substance of the right to information and having access to information, there is still a lot of vagueness about it. Of the international documents the International Covenant of Civil and Political Rights, though not referring to this right by name, includes in its prescriptions for the freedom of expression some provisions to the effect that the States are prohibited from pursuing activities hindering the access to or dissemination of information. In the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe signed in Helsinki in 1975 there are some international safeguards of the freedom of the press in the broad sense of the expression, but this document does not regulate content problems, either.

In the specialist literature on the subject, the rights of the access to information type are discussed in several variations and under several forms. Nevertheless, this seemingly terminological variety disguises differences in the content of the right, and this has given rise to much discussion about the matter. Has it no more to it than that the right to information can be replaced by a great number of synonyms? It is easy to see that the terms often differ in meaning, though sometimes only in shades of meaning. The right to information has a manifold meaning, including besides access to information the obligation that, in support of the realization of this right, the State organs are obliged to provide access to citizens and various communities of citizens to information (official secrets alone are exceptions to this rule), the freedom to disseminate information and the right to self-determination in information can also be grouped under this term.

As the right itself has been made up of a number of individual components, points of connection with rights of a similar nature may automatically be found. Such a point of connection may exist between the rights

to communication,<sup>10</sup> mentioned by name mainly by English authors, and the rights to information. The rights to communication offer a broad framework, within which the free choice between pieces of information, the free dissemination of information are also enclosed, together with other partial entitlements (such as certain participation rights and access to culture). Another point of connection can be found with the freedom of the press, in the modern sense of the term. As information is conveyed to the recipients mainly through the modern mass communication media (which may be the most extensive individual outlet for the realization of the right), the right to dissemination of and access to information is by all means worthy of mention. The right to gaining and providing information is the point, where the right to information and the freedom of the press are connected. Taking the Hungarian model of regulation as a starting point, it is easy to understand that the modern freedom of information is also made up of several components. To begin with, one is entitled to access to information, which is synonymous with the freedom to obtain information. Another aspect of this entitlement is that the press has tasks deriving from the obligation to provide information or otherwise connected with the access to information. These tasks mean for the press that they are obliged to provide, in the first place, authentic, prompt and precise information. In order that the press may fully meet this engagement, the press itself has to have proper access to the information that it is supposed to convey to the public. And here we are coming across the third component of the right to information, whereby the organs listed in the text of the law are obliged to provide information for the press, i.e. the press is also entitled to have access to information.

The right to have access and disseminate information is an important precondition of the exercise of other fundamental rights and liberties. The quality and standard of the system of information is determined by the stage of development of the society concerned. The mass media are certainly the most important area of the system of mass communication. In the 20th century the mass media can become the possible means of manipulation. For the very reason that mass media may make communication impossible (because the audience has no means to react at once), the relation between them is completely unilateral. This amounts to their being capable of stopping the 'dialogue', the form of communication that makes criticism possible at all. Manipulation by the mass media is made possible, in the first place, not by the fact that only one person or very few people can address an audience of several millions over a wide range of time and space, exerting a lasting influence on their consciousness thereby, but by the inability of the millions to reply.<sup>11</sup>

Thus, while the relationship with the mass media is seemingly the most civilised of interactions, the abuse of mass media may lead to its becoming the

---

<sup>10</sup> See, generally about this question the right to communicate: a new human right. Dublin 1983.

<sup>11</sup> See *Marcuse, Herbert: One-dimensional Man*. Boston, 1968.

most harmful and anti-human of relationships. This demonstrates that interference with human liberties is not necessarily brutal (e.g. the policy of apartheid), it may also be seemingly civilised. This is the reason why mass media and the legal regulation affecting them should be given high social and political priority.

The considerable technological progress of our age provided mankind with a rich assortment of mass media (telephone, radio, television, electronic computation, the audio-visual recording of information, telecommunication satellites etc.) The advances in technology, however, proved to be a mixed blessing, bringing in their train several problems, in addition to new opportunities of realizing civil liberties. This holds particularly true of the safeguards of personal liberties. More than one author formulates his reservations about the latest 'wonders' of technology and the need for legal protection against them. They would like to protect the citizens' privacy against telephone-tapping systems and other kinds of secret monitoring, by cameras etc.<sup>12</sup> Others want to set and define clearly the limits of the use of psychological tests offensive to personality, and of the employment of such methods of investigation in criminal proceedings and civil lawsuits. Another requirement formulated by them is that for the errors committed by computer-based data processing compensation should be paid, and that the ethical and legal problems posed by the latest methods of medical science, such as artificial insemination, organ transplants and proceedings allowing of psycho-pharmacological manipulation and genetic engineering should be laid down in statutory regulation with the utmost clarity and unambiguity.<sup>13</sup> Presentday legal thought has already been penetrated by these ideas, but the statutory regulation of these requirements, fixing the limits of action, still remains to be done.

As demonstrated by the above reflections, the twentieth-century trend of civil liberties requires an approach which is totally different from that of the past. In our increasingly complex world, recently institutionalized new liberties are becoming the parts of common legal knowledge. These liberties of the new type cannot be approached through the traditional perspective, for the most important characteristic of these rights is their universality, exceeding the limits of the traditional civil condition. A better understanding of the increasingly complex character of the 'media', through which this right is to be realized, has led to the formulation of a new theory and the emergence of the up-to-date forms of human rights, tailored to the needs of the twentieth century.

---

<sup>12</sup> See, e.g., *Miller, A.R.: Der Einbruch in die privatsphäre* Neuwied, 1973.

<sup>13</sup> See, e.g., *Wolstenbome, G.: Man and his future*. London, 1983.

## **A hatalommegosztás, mint "alkalmazott alapelv" az Alkotmánybíráskodás kialakulása tükrében**

Az Alkotmánybíróság 1990. január 1-jén kezdte működését. A magyar alkotmányfejlődés e korszakos jelentőségű eseménye az alkotmányjogi előzmények összefüggésében értelmezendő. Értve ezalatt az egész alkotmányfelfogás, az állami hatalomgyakorlás alkotmányos alapjainak újragondolását, a politikai rendszert lényegében érintő, átalakító közjogi-politikai változásokat, ami az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosításban intézményesült. A másosított alkotmány határozta meg az új minőségű, többpárti politikai rendszer, a parlamentáris kormányzás közjogi alapjait. Az új közjogi berendezkedés a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos elvére épül. Ez az alkotmányos elv alapozza meg, teszi alkotmányos intézménnyé és egyben az elv érvényesülésének talán legjelentősebb garanciájává az alkotmánybíráskodást.

Tanulmányomban a hatalommegosztás elve magyarországi rehabilitációjának (rövid) történetével, s ehhez kapcsolódva a szervezett alkotmányvédelem jogtörténeti előzményével foglalkozva kívánom bemutatni az alkotmánybíráskodás kialakulását.

### *Az elmélet-történeti és jogtörténeti előzmények (különös tekintettel két akadémiai székfoglalóra)*

1. Bibó István 1947-ben akadémiai székfoglalójának tárgyául a hatalommegosztás korszakos jelentőségű elméletét választotta: "Az államhatalmak elválasztása egykor és most."<sup>1</sup> A székfoglaló címe tulajdonképpen már önmagában tükröződött egy elvi alapállást, nevezetesen azt, hogy egy olyan államépítési elvről van szó, amelyet a modern államiság, az állami hatalomgyakorlás alkotmányos szerkezetének kialakítása nem nélkülözhet. 1947-ben tehát, a háború utáni Magyarország politikai rendszerének formálódása idején, egy tudós nem is választhatott volna aktuálisabb témát.

---

<sup>1</sup> Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. Válogatott tanulmányok II. kötet. Magvető Könyvkiadó. Budapest, 1986. 369-397. p.

A hatalommegosztás elmélete filozófiai értelemben az igazságos kormányzás eszméjének tekinthető, része annak a több évszázados eszmetörténetnek, amely a hatalom potenciális demoralizálási veszélyéből kiindulva, különböző elméletekkel próbálta és próbálja megoldani a hatalomgyakorlást, a hatalom legitimitását: lennie kell valamilyen morális célnak, amely igazolja a létező hatalmat. Bibó István szerint az államhatalmak elválasztásának elve is egy ilyen "politikai-etikai gondolatot" fogalmaz meg: "... a hatalomgyakorlást a szuverenitásnak, a hatalom koncentrációnak a megbontásával, belső szervei tagozásával kell arra kényszeríteni, hogy a maga helyessége feletti ítélkezésnek tényleg alávesse magát."<sup>2</sup> A szélfoglalóját felolvasó tudós előtt nyilvánvalóan egy demokratikus politikai berendezkedés, közjogi intézményrendszer kiépítésének távlatai, egy jövőkép lebegett. Felfogása szerint egy ilyen politikai berendezkedés, a demokratikus állami hatalomgyakorlás intézményrendszere konkrét államépítési elvként kell, hogy aktualizálja, alkotmányos elvvé tegye az államhatalmak elválasztását: "... ha a hatalmak elválasztásának elvét kiemeljük abból a lomtárból, ahová a politikai intenciók és a nehézkes elméletiesség vaskalapossága vezették és beállítjuk az európai társadalomfejlődés ama másfél évezredes tradíciójába, amely a hatalomkoncentrációval szembeállítja a hatalomgyakorlás ésszerű, emberséges és igazságos célját, s csakis ennek a célnak jegyében teszi lehetővé a hatalom öngazdálását."<sup>3</sup>

A szerző az államhatalmak elválasztásának elvét az "osztályharcos szocializmus oldaláról" tagadó kritikákkal is szembesítette, rámutatott, hogy a marxizmus az elv mögött a politikai érdekeket megjelenítő antagonisztikus politikai osztályharc intézményesítését látja, amely a szocialista társadalommal elenyészik, s ezáltal az elvet magát is funkciótlaná teszi. A népuralom megvalósulása, "... minden vonalon a nép kezébe jutott hatalomnak megosztása tárgytalanná válik." — írja Bibó.

Az a történelmi tény, miszerint Európában az államhatalmak elválasztásának elve mögött a feudális uralkodó osztályok és a feltörekvő, erősödő polgárság, a demokratikus társadalmi erők politikai harca a társadalmi fejlődést egyfajta egyensúlyi helyzetben biztosította, éppen annak a bizonyítéka, hogy használható technika, alkotmányos elv a hatalommegosztás elve a politikai hatalomkoncentráció demoralizáló hatásának ellensúlyozására." Ezt a felismerést — állapítja meg Bibó István — azonban az osztálynélküli társadalom sem teszi tárgytalanná." A több, mint 40 év távlatából megfogalmazott konklúzió — miszerint alkalmazandó elvről van szó — a jelen és a jövő igazsága lett.

2. Magyarország 1949-ben a szovjet állammodellnek megfelelően alkotmányozott, a hatalomegység, a totális népszuverenitás politikai ideológiájának megfelelően. Az állampárti ideológia szükségszerűen szembehelyezkedett a hatalommegosztás elméletével: a politikai hatalom kizárólagosan és egységesen az egypárt által, a nép érdekében kifejtett politikai

---

<sup>2</sup> I.m.: 377. p.

<sup>3</sup> I.m.: 391-392. p.

(osztály) hatalmat jelentette; nincs más, nem lehet más politikai hatalom. (Erre utalt Bibó is, amikor a marxizmus kritikájával foglalkozott.)

A tudomány kezdetben a hatalommegosztás elméletét nem tudományos, hanem politikai–ideológiai érvekkel tagadta ezt a korszakot nevezhetnénk az ideologizált alkotmányjog<sup>4</sup> korszakának is ...: majd a 60-as évek elejéig, mondhatni automatikusan, hatalomegységet és munkamegosztást mondott államszervezési elvként, de feltehetően hatalommegosztást gondolt.<sup>5</sup> 1960-ban elméleti vita folyt az alkotmányosság és törvényesség fogalmáról, egymáshoz való viszonyukról. Az egyik nézet a törvényesség fogalmán belül helyezte el az alkotmányosságot (hiszen az alkotmány is a jogrendszer része), a másik felfogás szerint az alkotmányosság az államrendszer alkotmányso alapokra helyezett működésének meghatározó értéke, önálló, a törvénynél magasabb minőség, nem oldható fel az általános törvényesség fogalmában. Az alkotmányosság a törvényesség szervezeti oldaláról sem megoldott, ugyanis az ügyészi szervezet hatásköre a kormányzati szervekre nem terjed ki.<sup>6</sup> Tulajdonképpen itt egy halvány utalás fogalmazódik meg a szervezett alkotmányvédelem iránt, azonban a totális népszuverenitás elvű alkotmányos modell keretében. Ennek az elvnek az alapján a "népszuverenitásból folyó összes jog" gyakorlásával az Országgyűlést ruházta fel.<sup>7</sup> Egy ilyen modellben a Parlament alkotmányos működését (is) ellenőrző szervezet elvileg kizárt, illetőleg az alkotmányosság őrzése is implicite a Parlament hatáskörében van. Ennek a filozófiának az eredménye a 60-as évek elején megjelent monográfia, miszerint "... azt a tételt kell felállítanunk, hogy ... az Országgyűlés nem hoz alkotmányellenes törvényt."<sup>8</sup> Az ún. "önellenőrző" alkotmányos felügyeleti koncepciót éppen az imént hivatkozott szerző vetette el hét évvel később írott könyvében; kijelentve, hogy az a tétel, miszerint "... a törvényhozó nem sérti meg jogi aktusaival az alkotmányosságot, nem nevezhető reális feltételezésnek." A hosszú életű, stabil alkotmányok korszakában "... a törvényhozó maga is egyre távolabb kerül időben az alkotmányozástól, ami el is homályosíthatja az alkotmányos szabályokat, egyre inkább kerülhet sor a törvényhozásban az eredeti konstitucionális gondolat félreértésére, illetőleg akaratlanul is ellentétes értelmű törvények hozatalára..."<sup>9</sup> Ez a felfogás már

---

<sup>4</sup> Magyar Alkotmányjog. Szerkesztette: Beér János Tankönyvkiadó, Bp. 1951. 121-123. p.

<sup>5</sup> Egy szovjet szerzőt is felhozhatok példaként: Ju.A. Tyihomirovot, aki az Állam és Igazgatás 1967. évi 7. számában megjelent tanulmányában éppen ezt a kérdést teszi fel: "Hatalommegosztás vagy munkamegosztás?" A szerző okfejtésében a kimondott szavak mögött kiérezhető a kételkedés, a másik válasz elvi lehetősége is...

<sup>6</sup> Bibari Ottó: Az alkotmányosság és törvényesség. Jogtudományi Közlöny, 1960. évi 10. szám

<sup>7</sup> 1949. évi XX. törvény 10. § (2) bek.

<sup>8</sup> Bibari Ottó: Az államhatalmi-képviselési szervek elmélete. Akadémiai Kiadó, Bp. 1963. 189. p.

<sup>9</sup> Bibari Ottó: A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1969. 427. p.

lényegében az elkülönült, szervezett alkotmányvédelem elvi megokolásának is felfogható.

3. Alkotmányfejlődésünkben az 1972-es alkotmánymódosítás tekinthető a szervezett alkotmányvédelem politikailag is igényelt formális kifejeződésének. Az alkotmány nevesítetten deklarálja az alkotmányvédelmet azáltal, hogy szabályozta az alkotmányos felügyeletet, illetőleg ellenőrzés kategóriáját. Az Országgyűlés alkotmányos hatásköreit kiegészítette az alkotmány ellenőrzésének feladatával, felügyeleti jogkört biztosított a Népköztársaság Elnöki Tanácsának. A dogmatikai átgondolatlanságot bizonyítja, hogy a két szerv (Országgyűlés, Elnöki Tanács) közötti hierarchikus kapcsolatot figyelmen kívül hagyva, egyrészt az Elnöki Tanácsnak a megállapított alkotmánysértés esetére nemcsak megsemmisítési, hanem megváltoztatási jogot is adott, másrészt nemcsak a normatív aktusok (jogsabályok, quasi jogsabályok) tekintetében, hanem egyedi alkotmánysértő hatósági határozatok ellen is biztosította az alkotmányossági felügyeletet.

A tényekhez tartozik: ezek az intézmények inkább jogilag deklarált alkotmányos tételek maradtak. Ennek ellenére van közjogi-politikai jelentősége, mert az alkotmány szintjére emelkedett nevesített szabályként, tehát quasi "szervezési formát" egy intézményesített alkotmányvédelem előképét megrajzolva...

4. 1974-ben volt a másik — Bihari Ottó tartotta — akadémiai székfoglaló, amelyik, ha nem is abban a komplexitásban, elméleti gazdagságban, mint 27 évvel korábban Bibó István, de aktuális tudományos vizsgálódást igénylő államszervezési elvként tárgyalta a hatalommegosztás problematikáját.<sup>10</sup> A szerző kifejtette, hogy a szocialista tudomány azért nem foglalkozott hosszú ideig az államszervezeten belüli hatalmi viszonyokkal, mert a montesquieu-i elmélet "egyik oldalát", az osztályok között megosztható (politikai) hatalmat nem fogadta és nem fogadhatta el. A szerző tehát különbséget tesz a hatalommegosztás elvének két vonulata — a politikai és az államszervezeten belüli hatalommegosztás — között. Az elméletnek az államszervezeten belüli oldalával való foglalkozását a szerző nagyon fontosnak, aktuálisnak tartott "... nincs ok arra, hogy a másik témát, tehát az államszervezet ún. belső viszonyait ne vizsgálja tudományosan." — írta. Ez a megállapítás tehát a hatalommegosztás elméletének hazai — korlátozott — rehabilitációjának jelentős állomása. Ugyanakkor, mint utaltam rá, ez az elvi megközelítés érintetlenül hagyta a politikai (állami) hatalomegység felfogását.

5. Az 1983. évi alkotmánymódosítás a szervezett alkotmányvédelem következő állomása. Az 1983. évi II. törvény felállította az Alkotmányjogi Tanácsot. A Tanács közjogi pozícióját illetően nem önálló alkotmányjogi intézmény, hanem az Országgyűlés szerve, bizottsága. Tagjai többségükben országgyűlési képviselők voltak, s kb. 1/3-ban "közéleti személyiségek" a joggyakorlat és a jogtudomány köréből. Tehát nem szakjogi testület volt, hanem

---

<sup>10</sup> Bihari Ottó: Belső ellentétek és kiegyenlítések az államszervezetben. Gazdaság- és Jogtudomány 1974./1-2. szám.



inkább politikai jellegű "alkotmányellenőrző fórum", s ezáltal létében hordva az elvi céltételezés és a működésgyakorlata közötti ellentmondást. A Tanács hatáskörébe tartozott a jogszabályok, a Legfelsőbb Bíróság irányelveinek, elvi döntéseinek, az állami szerveknek (Minisztertanács tagjainak, országos hatáskörű szerveknek, legfőbb ügyésznek, a tanácsoknak) a jogalkalmazás céljából kibocsátott iránymutatásainak alkotmányossági felügyelete, valamint közreműködés az alkotmány értelmezésében. A Tanács, a törvény szerint<sup>11</sup> csak jelezte az alkotmány sértés a jogszabályt kibocsátó szervnek. Eredménytelen jelzés esetén – a jogalkotási szinttől függően – a megyei tanács végrehajtó bizottságához, a Minisztertanácshoz, vagy az Országgyűléshez fordulhatott. A Tanácsnak tehát direkt beavatkozási joga – az alkotmány sértő jogszabály hatályon kívül helyezésére – nem volt. A Tanács 6 éves, igen kis hatáskörrel megnyilvánuló gyakorlatát a kormányzati szféra alatti (miniszeri) jogalkotás, illetőleg miniszeri iránymutatások, elvi állásfoglalások, tehát a quasi normák felügyelete jellemezte. A Tanács nem nyilvánult meg a kormányzati döntések alkotmányos ellensúlyaként. A politikai vezetés, a párt a kormányzati szférában jelentkező alkotmányossági ellenőrzést, beavatkozást a politikai hatalomgyakorlás nem kívánatos korlátozásának tekintette.<sup>12</sup> A szervezett alkotmányvédelemnek ez a formája is megmaradt a parlamenti főhatalom, a totális szuverenitás alkotmányjogi ideológiájának keretében.

A pozitív jogi alkotmányfejlődésnél maradványként, az 1989. évi I. alkotmánymódosító törvény a szervezett alkotmányvédelem új szakaszának minősül az Alkotmánybíróság formális megjelenítésével, az alkotmányba történő beillesztésével. Ez az alkotmánymódosítás – amely kétségtelenül jelentős állomás az alkotmánybíráskodás jogtörténetében – véleményem szerint mégsem tekinthető az alkotmánybíráskodás "közjogi kezdetének." Az Alkotmánybíróságnak biztosított hatáskörök és a törvény indoklása alapján egyértelmű, hogy ezt az intézményt is még a hatalomegység alkotmányos modelljének keretén belül, a Parlament szintje alatti Alkotmánybírósággént kodifikálták. (Az alkotmány sértő törvény tekintetében az Alkotmánybíróságnak csak felfüggesztési joga lett volna.) A törvény indoklása szerint az Alkotmánybíróság felállítása az "alkotmányosság és a törvényesség védelmére vonatkozó szabályozás továbbfejlesztésének" tekinthető. Tehát azonos elvi alapokon, az Alkotmányjogi Tanács felváltása egy másik szervezettel: "... az Alkotmánybíróság hatásköre szélesebb lesz az Alkotmányjogi Tanács normakontrollt magába foglaló jelenlegi hatáskörénél. "Ez az Alkotmánybíróság csak "törvénytörő Alkotmánybíróság" maradt.

A "Kerekasztal-tárgyalások" politikai konszenzusán alapuló 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvény, illetőleg az 1989. évi XXXII. törvény a

---

<sup>11</sup> Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény

<sup>12</sup> Nem véletlenül jelentette ki *Korom Mihály*, az Alkotmányjogi Tanács elnöke egy interjújában, hogy "... nem akarunk alkotmánybírók lenni." (Lásd: a HVG 1986. február 15-i számát)

jogtörténeti "végállomás", pontosabban: a kezdet; az Alkotmánybíróság valóságos (működő) közjogi intézmény lett.

6. Visszatérve a tudományos gondolkodásra (irodalomre); a hatalomgyakorlás elvének rehabilitációja a 60-as évek végétől egyre erőteljesebben megfogalmazódó igény.

E problémakört a publikus tanulmányok "leheletfinoman" jelezték, az ún. "kézirat gyanánt" készült műhelytanulmányok viszont egyértelműen foglalmaztak. Néhány példát említve:

a) Egy 1982-es tanulmány, amely a szocializmus és az államiság politológiai-alkotmányjogi elemzését adta, végkövetkeztetéseinek egyikében fogalmazta meg, hogy a szocialista államberendezkedés alkotmányos szerkezetében négy állami szervtipust megkülönböztetnek, mintegy az állami alapfeladatokat "regisztrálva", s egyben elvetve a polgári hatalommegosztási elvet. Ennek hiánya, illetve hatása — bizonyos állami funkciók nem következetes szétválasztása (pl. igazságszolgáltatás és igazgatás területén) — "... a mai államkszervezetben is érezhető."<sup>13</sup>

b) A miniszteri és államtitkári felelősség jogintézményének adaptálását vizsgáló tanulmánykötet vitájában fogalmazódott meg, hogy olyan, a parlamentarizmushoz kapcsolódó intézményről van szó, amelyek alkotmányos kibontása, valóságos közjogi intézményként való működtetése a jelenlegi — pontosabban szólva az akkori — állami hatalomgyakorlás filozófiájának a feladása nélkül nem oldható meg, azaz a végrehajtó és törvényhozó hatalom elválasztása, a hatalomgyakorlás alkotmányos elvének adaptálása nélkül: "... az alapkérdés ... az, hogy van-e lehetőség az államhatalmi ágak bizonyos megosztására, illetve, hogy ilyen megosztás nélkül van-e jelentősége a miniszteri felelősségnek..."<sup>14</sup>

c) A kormányzati munka fejlesztésével foglalkozó kutatás során miniszteri interjúk készültek a kormányzati munka alapelemeiről, a Parlament és a Kormány viszonyáról, a miniszteri felelősségről, a pártirányítás gyakorlatáról. A kérdés az volt, hogy mindezt hogyan látják a kormányzati munka gyakorlatában szereplő és valamikor abban szerepelt miniszterek? Az interjúkat feldolgozó tanulmány egyik elméleti következtetése az volt, hogy a kormányzati munka radikális reformra érett, s ezt a politikai rendszer alkotmányos reformjaként kell megközelíteni: "A politikai rendszer minőségi átrendezése a politikai irányítás új formáját, másképpen fogalmazva: a politikai rendszer irányításának alkotmányos hatalommegosztását tételezi."<sup>15</sup> Ez a gondolat lényegében a többpárti politikai

---

<sup>13</sup> Schmidt Péter: Szocializmus és államiság c. tanulmány a Politika és politikatudomány c. kötetben. Szerkesztette: Bihari Mihály, Gondolat Kiadó, Bp. 1982. 544. p.

<sup>14</sup> A miniszteri és államtitkári felelősség. Tanulmánykötet "belső használatra". A Közigazgatás Fejlesztésének Komplex Tudományos Vizsgálata Kutatási Főirány keretében. Kiadta: Kilenyi Géza: Programiroda vezetője. Bp. 1978. A kötet keretkaszta-vitájáról készült Emlékeztető 2. oldalán Schmidt Péter véleményéből idéztem. (Az emlékeztető a kötet tartalmazza.)

<sup>15</sup> Holló András: A kormányzati munka alapkérdései miniszteri nézőpontból. Államigazgatási Szervezési Intézet kiadványa Bp. 1987. 51-52. p.

rendszert, mint az államhatalmi ágak elválasztásának politikai alapjait, annak garanciáját hangsúlyozta.

Az alkotmány felülvizsgálatára alakult munkabizottságokban született alapozó tanulmányok egyértelműen a hatalommegosztás elvére épülő alkotmányozást javasolták. Az Igazságügyi Minisztérium 1988. november 30-án, majd bizonyos módosításokkal 1989. január 30-án kiadta az új alkotmány szabályozási koncepcióját, amelyben a legjelentősebb alkotmányos alapelvek között nevesítette a hatalmai ágak megosztásának elvét. A két egymást követő, az alapvető elvi-tartalmi szempontokból azonosnak mondható alkotmánykonceptiók megfogalmazása szerint a hivatalos felfogás által hosszú időn át "burzsoá kategóriának" tekintett elvet ismét az állami hatalom gyakorlás alapelvevé kell tenni: "A korlátlan és korlátozhatatlan hatalom léte magában hordozza az önkényuralomra torzulás veszélyét. Ezt hivatott kiküszöbölni a hatalmi ágak elválasztása, illetőleg olyan korlátok – ha úgy tetszik: ellensúlyok – kialakítása az államszervezetben belül, mint az *alkotmánybíráskodás*, a közigazgatási bíráskodás, a kormánynak az Országgyűlés által történő ellenőrzése, a bizalmatlansági indítvány stb. (kiemelés tőlem: H.A.)<sup>16</sup>

1989. március 10-én az Országgyűlés egyhangúlag elfogadta az új alkotmány szabályozási elveit; ezzel a közjogi aktussal megtörtént az "Elv" tudományos és egyben (politikai) rehabilitációja.

### *Az alkotmánykonceptiótól a törvényig*

1. Az alkotmánykonceptió (a továbbiakban: Konceptió) az Alkotmánybíróság szervezetére, hatáskörére és eljárására vonatkozóan állapított meg szabályozási elveket, téziseket; nemcsak a jogintézmény alkotmányozási (szabályozási) szintjét, hanem az önálló szervezeti törvény kereteit is körvonalazva:

a) Az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás alkotmányos elvéből következően, önálló közjogi-hatalmi tényezőként, a bírósági szervezettől elkülönített szervezetenként kell működnie;

b) Az alkotmánybírákat a Parlamentnek kell megválasztania élethossziganra, illetve a 70. életév betöltéséig terjedő időre, a kiemelkedő tekintélyű elméleti és széles körű tapasztalatokkal rendelkező gyakorlati jogászok köréből;

c) Az alkotmánybírák a képviselőkkel azonos mentelmi jogot élvezzenek, szigorú összeférhetetlenségi szabályok vonatkozzanak rájuk;

---

<sup>16</sup> Lásd a Magyar Népköztársaság új Alkotmányának Szabályozási Konceptiója (1988. november 30.) 7. oldalát. Az 1989. január 30-i végleges Konceptió, amelyet az Országgyűlés tárgyal, ugyancsak utalt az "elv" adaptálásának államszervezeti következményeire, kiegészítve még azzal, hogy a hatalmi ágak, az alkotmány-meghatározta állami fő szervek a hatalommegosztás egyensúlyát a hatáskörök kölcsönös egymás- korlátozásával érik el. (Konceptió: 6. p.)

d) Az Alkotmánybíróság hatáskörének domináns eleme a normakontroll legyen, a jogszabályok alkotmányos felülete, és ezen belül az utólagos (absztrakt) normakontroll. E mellett lehetőséget kell biztosítani a törvényjavaslat alkotmányos felületére, azaz az előzetes normakontrollra is. Az alkotmánysértés megállapítása esetén differenciálni kell a törvény és egyéb jogforrási szint között: az alkotmánysértő törvény megsemmisítése az Országgyűlés hatáskörében maradni (korlátozott alkotmánybíráskodás!), az Alkotmánybíróság ez esetben csak végrehajtás-felfüggesztési jogot kapna;

e) Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozna a jogszabályalkotás elmulasztásából eredő alkotmánysértés megállapítása is;

f) A Konceptió eshetőleges hatásköri javaslatai voltak: az alapjog-védelem (alkotmányossági panasz), a politikai pártok működése feletti alkotmányos felügyelet, a köztársasági elnök elleni büntetőeljárásban való közreműködés, a választások és a népszavazás felülete, továbbá a különböző állami szervek közötti hatásköri viták eldöntése;

g) Az Alkotmánybíróság eljárására csak az indítványtételre jogosult személyek, szervek kezdeményezésére kerülhet sor. Az eljárást kezdeményezheti: az Országgyűlés, az Országgyűlés bizottsága, meghatározott számú képviselő, köztársasági elnök, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a Kormány, a legfőbb ügyész, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, bíróságok, államigazgatási hatóságok és az állampolgárok;

h) Az Alkotmánybíróság döntéseit testületileg, jellemzően a teljes ülésen, illetőleg az állampolgári indítványok esetében három tagú tanácsban hozná meg;

i) Az Alkotmánybíróság határozata mindenkre nézve kötelező.

2. A politikai rendszer minőségi átrendeződése, az egypárturalmi politikai-közjogi szerkezetben informálisan majd formálisan megjelenő politikai "pártcsírák", pártok az Ellenzéki Kerekasztal "politikai eredőjét" adva, az egypárti parlamentet, a Kormányt befolyásoló tényezővé váltak. Ennek a tanulmány szempontjából is látványos eredménye e kormányzati alkotmányozási koncepció (kényszerű) átalakulása lett.

A kormányzat eredeti közjogi stratégiája — az új alkotmány megalkotása 1989 végére — úgy módosult, hogy a Parlament a politikai átmenet, a többpárti politikai rendszerre való áttérés szükségszerű alkotmánymódosítását ("minimál módosítás") és az ún. sarkalatos törvényeket (párttörvény, Alkotmánybíróságról szóló törvény, választójogi törvény) alkotja meg. Az ellenzéki politikai erők felléptek annak érdekében, hogy mint társadalmilag elfogadott politikai szerveződések, a pártok szükségszerűen részt kell, hogy kapjanak e közjogi csomagterv koncepcionális meghatározásában. Az események közismertek: a Kormány meghátrált, visszavette a Parlament elé már benyújtott közjogi csomagtervet, s megkezdődtek a Politikai Kerekasztal tárgyalásai. A tárgyalások eredményes lezárásár követően kerültek a Parlament elé sarkalatos törvények, így az Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslat is.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló első törvényjavaslat, a Konceptió ismertetett téziseivel is összevetve több eltérést mutat:

a) Az Alkotmánybírák megválasztására az Országgyűlés 8 tagú jelölőbizottságot küld ki, amelybe további 2-2 főt a Magyar Jogászszövetség és a Magyar Tudományos Akadémia jelöl. Az Alkotmánybírák megbízatása nem élethossziganra, hanem 12 évre szólna. A testület 11 tagú lenne, elnökből és két elnökhelyettesből álló testületként. Az Alkotmánybíróság tagjai két kollégiumot alkotnának;

b) Az alkotmánybírákra vonatkozó szigorú összeférhetetlenségi szabály: az alkotmánybíró nem lehet politikai párt tagja, országgyűlési képviselő, tanácstag, továbbá nem tölthet be más állami szervnél tisztséget, érdekképviseleti szervezetben vezető tisztséget. Az alkotmánybíró politikai tevékenységet – az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül – nem folytathat;

c) Az Alkotmánybíróság hatásköre – az előzetes (törvényt érintő) és utólagos (jogszabályt és az állami irányítás egyéb jogi eszközeit, határozatokat, utasításokat stb. érintő) normakontrollra; alkotmányjogi panasz elbírálására, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség elbírálására és a hatásköri összeütközések, vizsgálatára, továbbá az alkotmányértelmezésre irányulna. Emellett eljárna mindazokban az ügyekben, amelyet törvény a hatáskörébe utal. Ez utóbbi tételhez kapcsolódóan kell megjegyezni: a Koncepciónak megfelelően az első párttörvényjavaslat a pártok alkotmányossági felügyeletét (nyilvántartásbavétel, működésfelügyelet) az Alkotmánybíróság hatáskörébe kívánta adni, a végső, "kemény" hatáskörrel, a felosztatás jogával;

d) A törvényjavaslat szerint az eljárás jellemzően kérelemre (a Koncepcióban felsorolt személyek, szervek kérelmére, de az adott alkotmánybíróági hatáskörhöz kapcsolódó differenciálással) indulna, emellett megnyitná a hivatalbóli eljárás lehetőségét is két változattal:

– a mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés esetében, vagy

– a mulasztásos alkotmány sértés mellett az alkotmányértelmezés tárgyában is.

4. A "Kerekasztal-tárgyalások" napirendjén – mint utaltam rá – az Alkotmánybíróaságról szóló törvényjavaslat is szerepelt. A leglényegesebb koncepcionális változások az Alkotmánybíróaság hatásköri szabályait, s szervezetét érintették. Így például:

a) kikerült a törvényjavaslatból (pontosabban a párttörvényjavaslatból) az Alkotmánybíróaság hatásköre a pártok működésének alkotmányossági felügyelete tekintetében;<sup>17</sup>

b) az Alkotmánybíróaság testülete 15 tagú lett, amelyet három Parlament – arányosan – tölt fel<sup>18</sup> stb.

---

<sup>17</sup> A pártok az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény rendelkezései alapján a rendes bíróságok törvényességi ellenőrzése alá kerültek.

<sup>18</sup> Mint ismeretes, 1990. január 1-én öt alkotmánybíróval kezdte meg működését az Alkotmánybíróaság; jelenleg (1990 júliusától) 10 tagú a testület; 1995. január 1-ével egészül ki 15 főre, a teljes létszámra.

A Kerekasztal-tárgyaláson egyeztetett törvényjavaslatot a Parlament az 1989. októberi ülészakán tárgyalta. A törvényjavaslatot betérjesztő igazságügyminiszter — dr. Kulcsár Kálmán — exorzéjában foglalkozott azzal a nézettel, amelyek a népszuverenitás totális elvével felvértezettén tagadják az alkotmánybíráskodás létjogosultságát: "Az alkotmánybíráskodásról nem először és nemcsak Magyarországon féltették a Parlament szuverenitását. 1920-ban az osztrák Alkotmánybíróság felállítását megelőző politikai és jogi vitákban ugyanaz az érv is felmerült. Az akkori válasz — Hans Kelsentől — ma is aktuális. Idézem: "Ha az alkotmánybíráskodást összeférhetetlennek tartjuk a törvényhozó szuverenitásával, ez csak arra szolgálhat, hogy elrejtse a törvényhozó szervben kifejezésre jutó hatalom azon igényét, hogy a pozitív joggal való nyilvánvaló ellentmondásban ne korlátozzák az alkotmány normái."

A hatalommegosztás elvére épülő alkotmánybíráskodás ugyanis nemcsak törvény alatti alkotmányos felügyeletet (a jogszabály megsemmisítésének lehetőségét) jelenti, hanem az alkotmánysértő törvényt is megsemmisítő alkotmányos hatáskör garantálását. A módosított alkotmány ezen elvek figyelembevételével kodifikálta az Alkotmánybíróság intézményét.

5. Az alkotmány és az 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Tv) felállította a talán legszélesebb hatáskörrel rendelkező Alkotmánybíróságot. Az alkotmánybírószági eljárás-indítás széles alkotmányos alapokra került: bevezette a "bárki" által kezdeményezhető eljárást. Az alkotmány szintjén került meghatározásra az Alkotmánybíróság tagjainak száma, Országgyűlés általi megválasztásának aránya (a képviselők 2/3-a) és az ún. politikai összeférhetetlenség. Az Alkotmánybíróságnak a köztársasági elnökhöz való viszonya az 1989. október 23-át követően született alkotmánymódosítás eredményeként összetettebbé vált, ugyanis nemcsak a köztársasági elnöknek az eljárás kezdeményezési jogosítványában ölt testet, hanem az elnök büntetőjogi felelősségre vonása is az Alkotmánybíróság hatáskörébe került.

A Kormány és az Alkotmánybíróság viszonya a Kormány és tagjainak jogalkotása, nevezetesen: a kormányzati, az államigazgatási jogalkotás és normatív irányítás alkotmányossági kontrolljában érvényesül, továbbá az alkotmánybírószági eljárás-indítás jogosítványában.

Az első Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslathoz képest — a "Kerekasztal-tárgyalások" eredményeként — az Alkotmánybíróság hatásköre egy új tétellel bővült: a jogszabály és az állami irányítás egyéb jogi eszközei nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálati lehetőségével.

A Tv a hivatalbóli eljárás lehetőségét biztosítja az Alkotmánybíróság számára ebben a jelzett új hatáskörben való eljárásra, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése tárgyában.

Az alkotmánybírószági hatáskörök alapján az alkotmánybíráskodásnak két funkcionális irányultsága van: a hatalommegosztás szervezeti, hatásköri egyensúlyát és az alapjog védelmét, illetőleg az államhatalom és a polgár alkotmányjogi viszonyának az alkotmányban kifejezett arányainak védelmét kell biztosítania.

THE DIVIDING OF POWER AS AN APPLIED BASIC PRINCIPLE IN  
THE MIRROR OF THE DEVELOPMENT OF THE  
CONSTITUTIONAL JURISDICTION

(Summary)

1. The constitution amending Act proclaimed on the 23rd October 1989 signified the limit of a period. The new constitutional structure is based on the principle of the power branches. The constitutional jurisdiction, this constitutional principle lays the foundation of the constitutional jurisdiction, and changes it into a constitutional institution, and at the same time into the most significant guarantee of the success. The study presents the development of the constitutional jurisdiction in Hungary by the help of the history of the rehabilitation of the principle of the dividing of power in Hungary, and connected by dealing with the antecedents of the history of law, the organized protection of the constitution.

2. Concerning the antecedents of the history of law the study distinguishes four periods in the development of the constitutional jurisdiction. The first period from 1949 to 1972 can't be regarded actually as a period connected with the acceptance of the constitutional principle, or rather with the development of the institution of the Court of the Constitution as - the politics (regime), and the science, too - starting with the principle of the people's total sovereignty professes the principle of an unrestricted constitutional activity of the Parliament. The state-party ideology was necessarily opposed to the principle of the dividing of power.

The second period started in 1972, with a constitution amending Act. This Act can also be considered as a formal manifestation of the organized protection of the constitution, also political required. The constitution defined the constitutional supervision, i.e. control. The sphere of authority of the Parliament was completed with the task of the control of the constitution, and assured at the same time a supervisory jurisdiction for the Presidential Council of the People's Republic. (It belongs to the facts: these institutions remained characteristic only legally declared constitutional thesis). Scientific views has been also formulated at this time in the interest of a possible control of the activity of the Parliament from the constitutional point of view giving a theoretical reason.

The third period started with the II. constitution amending Act, in 1989, establishing the Constitutional Juristic Council. The Council – regarding its constitutional position – was not an independent constitutional juristic institution, it was an organ (board) of the Parliament. It was not a professional juristic corporation – its members were mainly representatives – it was rather a "constitution controlling forum", and by this means it carried in its being the contradiction between the intention of its thesis and the practice of the function. The 6 years long activity of the Council, its practice of small efficiency characterized the low creating under the sphere of the government (ministerial), respectively the ministerial direction indicators, the attitudes of principle, thus the supervision of the quasi standards. The Council did not manifest itself as a constitutional counterweight of the decisions of the government.

From the 80s onward the scientific thinking raised unambiguous the demand of the radical rebuilding of the constitutional-power structure, and within the demand of the reevaluating of the principle of the dividing of power.

The fourth period can be counted from the end of 1988, from the appearance of the first constitutional conception (in November). The parliamentary acceptance (in January 1989) of the conception modifying version is the moment of the rehabilitation of the principle of the dividing of power, and simultaneously a decision of government was made regarding the establishment of the Court of Constitution - by a parliamentary resolution.

3. The constitution amending Act, No. XXXI, of the year 1989, based on the political agreement of the "Table" negotiations, i.e. the "terminus" of the history of law. The Act No. XXXII., of the year 1989, about the Court of Constitution is more exactly a beginning, the Court of Constitution became a real (active) institution of the constitutional law.

4. The study analyses the forming of the regulating conceptions, regarding the Court of Constitution (from the first conception on to the so called cardinal Bill, further on it estimates the valid legal solutions. The Constitution and the Act No. XXXI, of the year 1989 established a Court of Constitution disposing maybe of the widest-ranging sphere of authority. On the basis of the spheres of authority of the Court of Constitution two functional features of the constitutional jurisdiction can be determined:

a) it has to assure the organized balance of the dividing of power regarding the spheres of authority, too,

b) the defense of the relation of the state power and of the citizen constitutional law, the "proportions" of which are expressed in the Constitution, and the defense of the basic laws.



JAKAB ÉVA

## Aediles curules<sup>1</sup>

Róma rendészeti igazgatása és ennek hatása a magánjog  
fejlődésére.

### I.

Az *aediles curules* Róma azon magistrátusai voltak, akik az *urbs* közrendjének fenntartásáért feleltek. Általános rendészeti tevékenységükön belül magánjogi szempontból különös jelentőséget kapott piacfelügyelői működésük. Vásárrendészeti szabályaik és ehhez kapcsolódó bíraskodási joguk keretében alakult ki az eladói kellékszavatosság jogintézménye. Az eladott áru rejtett fizikai hibáiért való helytállást előíró rendeleteik megértéséhez ismernünk kell általános rendészeti tevékenységüket valamint a beavatkozás módját, technikáját, ahogyan a közrend megóvása illetve helyreállítása érdekében felléptek. Így nyerhetünk valós képet az eladói kellékszavatosság történeti gyökereiről. A következőkben tehát alkotmányjogi aspektusból, a jogképző magistratus oldaláról vizsgáljuk e fontos magánjogi jogintézmény megjelenését. Alkotmányjogi szempontból azonban nem törekszünk teljességre, mivel a *magistratura* történetéből azokat a vonásokat emeljük ki és tárgyaljuk részletesebben, amelyek a magánjogi jogintézmény kialakulása szempontjából lényegesek.

---

<sup>1</sup> A következő munkák rövidített formában kerülnek idézésre: P. Garnsey, *Famine and Food Supply in the Graeco-Roman World*, Cambridge 1988; F. Haymann, *Die Haftung des Verkäufers für die Beschaffenheit der Kaufsache I*, Berlin 1912; H. Honsell, *Quod interest im bonae-fidei-iudicium*, München 1969; H. Honsell - Th. Mayer-Maly - W. Selb, *Römisches Recht*, Berlin 1987; G. Impallomeni, *L'editto degli edili curuli*, Padova 1955; O. Karlowa, *Römische Rechtsgeschichte*, Leipzig 1925; W. Kunkel - R. Wittmann, *Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik*, München 1990, amelyből az *aedilisre* vonatkozó néhány részletet Prof. Dr. R. Wittmann volt szíves a szerző rendelkezésére bocsátani még a mű megjelenése előtt; K. Latte, *Zwei Exkurse zum römischen Staatsrecht*, Kleine Schriften, München 1968; F. Leifer, *Die Einheit des Gewaltgedankens im römischen Staatsrecht*, München 1914; D. Medicus, *Id quod interest*, Köln-Graz 1962; Th. Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, Leipzig 1887; R. Monier, *La Garantie contre les vices caches dans la vente Romaine*, Paris 1930; G. Rickman, *The Corn Supply of Ancient Rome*, Oxford 1980; H. Siber, *Römisches Verfassungsrecht*, Lahr 1952; P. P. Spranger, *Historische Untersuchungen zu den Sklavenfiguren des Plautus und Terenz*, Wiesbaden 1965.

A. Az *aediles curules* azon magistrátusok közé tartoztak, akiket megilletett a *sella curulis*<sup>2</sup> és a *toga praetexta*<sup>3</sup> viselésének joga. A hivataluktól megvált *aediles* helyet kaptak a szenátusban<sup>4</sup>. Az *aediles curules* megválasztása a *comitia tributa* hatáskörébe tartozott és a választást a konzulok vezették<sup>5</sup>. Varro *De re rustica* című művének harmadik könyvében az állattenyésztésről szóló beszélgetésbe éppen egy *aedilis*-választás tudósításait szőtte<sup>6</sup>. Mind a jelölt, mind támogatói nagy izgalommal várták az eredményeket.

A feltörekvő római polgárok egyéni karrierjében fontos állomás volt a tisztség. Egyrészt lépcsőfok volt a további felemelkedés útján<sup>7</sup>. Másrészt nem mindenkinek sikerült a feljebbjutás. Akinél ez volt az elért legmagasabb hivatal, azt később mint egykori *aedilist* emlegették<sup>8</sup>.

A megválasztott *aediles curules* a városban szolgák és segédek kíséretében vonultak, bár *lictorok* nem illették meg őket<sup>9</sup>. A Római Állam magistrátusai általában rendkívül nagy köztiszteletben álltak és hivataluk valóságos méltóságot jelentett.

Gellius idejében az *aediliszi* tisztség igen nagy tekintélyt élvezett. Az *aediles curules* ugyan *magistratus minores*<sup>10</sup> voltak, amelyeket nem illett meg az *imperium*, így a római törvények értelmében elvileg lehetséges lett volna ellenük hivatali idejük alatt is keresetet indítani, bíróság elé idézni őket<sup>11</sup>.

---

<sup>2</sup> Gell. 7,9,6; Cic. Verr. 5,14,36; Liv. 7,15; Val. Max. 2,5,2.

<sup>3</sup> Plin. HN 9,39,137; Cic. cum sen. gr. g. 5,12; Liv. 7,1. A vonatkozó irodalom áttekintését lásd H.J. Wolff, Roman Law, Oklahoma 1951, 34 sk.

<sup>4</sup> Cic. Verr. 5,14,36; vö. Karlowa, Rechtsgeschichte 251; Kubitschek RE 1, 452.

<sup>5</sup> Varro rust. 3,17,1; Gell. 7,9,2; Cic. pro Plancio 20,49. A hivatal megszerzésének feltételeihez lásd B. Kübler RE 14, 411 sk.

<sup>6</sup> Varro rust. 3,2,10; 3,17,1; 3,17,10.

<sup>7</sup> Cicero többször említi írásaiban, így de off. 2,39; Brut. 323; de leg. agr. 2,3, hogy ő minden hivatalt *suo anno* töltött be, azaz a *lex Villia annalis* által rögzített minimális életkorban. Így 37 éves korában volt *aedilis curulis*, 40 éves korában *praetor* és 43 éves korában *consul*.

<sup>8</sup> Vö. Varro rust. 1,7,10; Cic. Piso 2,88; Cic. de off. 2,57; Vell. (Pat.) 2,26,3; Serv. Aen. 5,4.

<sup>9</sup> Cic. pro Cluent. 126; Cic. Sest. 95; Gell. 13,13,4.

<sup>10</sup> Vö. Mommsen, Staatsrecht II, 483 sk.

<sup>11</sup> Az *imperiummal* rendelkező magistrátusok ellen ugyanis hivatali idejük alatt nem lehetett pert indítani, vö. D 2,4,2 Ulp. 5 ed. *In ius vocari nono oportet neque consulem neque proconsulem neque ceteros magistratus, qui imperium habent...*; hasonlóan D 4,6,26,2 Ulp. 12 ed. Egyébként a magistrátusok által esetlegesen okozott károkért nem az állam, hanem maga a magistrátus személyesen tartozott kártérítési felelősséggel, vö. Polyb. 6,15,10. A kereseteket azonban csak hivatali idejének lejártá után lehetett ellene beadni, vö. D 47,10,32 Ulp. 42 Sab. Ez a szabály bizonyos visszaélésekre is ösztönözhetett. Így Caesarról jegyezték fel, hogy semmitől sem tartott annyira, mint hivatali idejének esetleges lejártától. Nem akart ugyanis hitelezőinek zsákmányává válni, vö. B. Kübler RE 14, 428.

Gellius idejében azonban az *aediles* már akkora tekintéllyel rendelkeztek, hogy senki sem mert élni ezzel a joggal<sup>12</sup>.

Plautus néhány vígjátékában nem minden él nélkül utal az aediliszek arrogáns és parancsolgató viselkedésére<sup>13</sup>. Néha visszaéléseikről is olvashatunk: egyikük személyes ellenségének a házait romboltatta le hivatali hatalmát kihasználva<sup>14</sup>, egy másik igazságtalanul perelt be magánszemélyeket<sup>15</sup>, egy harmadik egy prostituáltat zaklattott<sup>16</sup>. Ezek a visszaélések azonban nem lehettek tipikusak, hisz az egykori *aediles* tetteit inkább nagy elismeréssel őrizte az emlékezet. Például szolgál erre egy Cicero-részlet, ahol a szónok a leghíresebb aediliszeket méltatja: de off. 2, 57.

*Quamquam intellego in nostra civitate inveterasse iam bonis temporibus, ut splendor aedilitatum ab optimis viris postuletur. Itemque et P. Crassus cum cognomine dives tum copiis functus est aedilicio maxime munere, et paulo post L. Crassus cum omnium hominum moderatissimo Q. Mucio magnificentissima aedilitate functus est, deinde C. Claudius App. f., multi post, Luculli, Hortensius, Silanus; omnes autem P. Lentulus me consule viciit superiores; hunc est Scaurus imitatus; magnificentissima vero nostri Pompei munera secundo consulatu; in quibus omnibus quid mihi placeat, vides*<sup>17</sup>.

Róma történelméből jól ismert, híres családok nevei sorakoznak itt, mint e tisztség betöltői.

Cicero (de leg. 3,3,7) a következőképpen osztályozza az *aediles* feladatkörét: *cura urbis, cura annonae, cura ludorum solemnium*. Először az utóbbi kettővel foglalkozunk.

Leghosszabb ideig a pompásan megrendezett ünnepi játékokra emlékeztek a rómaiak. Ezen ünnepi játékokkal kapcsolatban az *aediles* nemcsak mint a közrend fenntartói tevékenykedtek, hanem gyakran ők fedezték a rendezés költségeit is<sup>18</sup>.

Az *aediles curules* egyik tipikus feladatköre, a *cura ludorum solemnium* valószínűleg az ünnepi játékokon kezdetben ellátott rendészeti funkcióból alakult ki<sup>19</sup>. Livius (9,40,16) úgy véli, hogy az *aediles* első ilyen

<sup>12</sup> Gell. 13,13,5.

<sup>13</sup> Plaut. Stich. 352 sk.; Rud. 374; Capt. 800 sk.

<sup>14</sup> Cic. Sest. 95.

<sup>15</sup> Cic. Flacc. 77.

<sup>16</sup> Gell. 4,14,1-2.

<sup>17</sup> Vö. az ismert *aediles*-nevek listáját F. R. Broughton, *The Magistrates of the Roman Republic II*, New York 1952, 466 es k.

<sup>18</sup> Utalásokat találunk erre már Plautusnál: Poen. 1011 és k.; Persa 159 sk.; vö. Spranger, *Sklavenfiguren* 62. További források Cic. Verr. 5,14,36; pro Mur. 19,40; Liv. 10,47,4; 23,30,16; 24,43,7; 25,2,8; 27,6,19; 27,21,9; 27,36,8; 28,10,7; 29,11,12; 29,38,15; 31,50,2; 33,25,1.

<sup>19</sup> Vö. Kubitschek RE 1, 456 sk.

jellegű feladata Kr.e. 310-ben volt, amikor a diktátor Papirius Cursor triumphusán a Forum feldíszítéséről gondoskodtak. A *ludi Romani* szervezése kezdetben egyedül a konzulok tisztessége volt, de az *aediles* egyre több "kisegítő munkát" vállaltak mellettük, míg végül a játékok rendezése teljesen az ő kezükbe csúszott át<sup>20</sup>. Ezenkívül bizonyos szakrális jellegű játékokat hagyományosan az *aediles* szerveztek<sup>21</sup>.

A forrásokban sokszor bukkannak fel tudósítások feltűnően gazdagon, pazarlóan megrendezett játékokról<sup>22</sup>. Az ünnepi játékok szervezése tulajdonképpen a politikai reklám fontos formája volt, ezzel lehetett népszerűsége szert tenni a választópolgárok körében. Az aediliszi tisztség tehát a választópolgárok szavazataiért vívott küzdelemben fontos szerepet játszott. A magasabb tisztségekért folyó harcban a nép azt a jelöltet részesítette előnyben, aki korábban mint *aedilis* nagyvonalú és pazar játékokat rendezett. Sulláról maradt fenn az a történet, hogy amikor a praetor-választáson jelöltette magát, nem kapott elegendő szavazatot. Sikertelenségét ő maga azzal magyarázta, hogy pályafutása során nem volt *aedilis curulis*, kihagyta ezt a stációt. A nép viszont elvárta volna tőle, hogy előbb *aedilis*nek pályázzon, mert arra számítottak a rómaiak, hogy ő majd különlegesen szép játékokat rendez. Sulla ezt figyelmen kívül hagyta, és egyből praetornak jelöltette magát. A nép csalódott volt és nem szavazott rá<sup>23</sup>.

A játékok közvetett politikai jelentősége azután arra vezetett, hogy a pazarlást sokszor túlzásba vitték. Caesárról maradt fenn az a történet, hogy ő volt az első, aki mint *aedilis curulis* az apja temetésére rendezett ünnepségen az arénát ezüsttel díszítette fel és a gladiátorok ezüst fegyverekkel harcoltak a vadállatok ellen<sup>24</sup>.

A túlzott pazarlás megakadályozására a *principatus* idején nemegyszer már rendeleteket bocsátottak ki. Suetonius Tiberiusról jegyezte fel, hogy *ludorum ac munerum impensas corripuit mercedibus scaeniorum recisis paribusque numerum redactis*<sup>25</sup>.

A *cura annonae* mint aediliszi feladatkör az utóbbi évek tudományos irodalmában szintén elsősorban szociális aspektusból került értékelésre<sup>26</sup>. Az

---

<sup>20</sup> Liv. 10,47,4; 23,30,16; 24,43,7; 25,2,8; 27,6,19; 27,36,8; Cic. Verr. 5,36; Dio Cass. 37,8,1.

<sup>21</sup> Így például a *Megalesia*, az istenanya tiszteletére rendezett játékok már Kr.e. 204 óta az *aediles* szervezésében kerültek megrendezésre, vö. Liv. 34,54,3; Cic. har. resp. 27; Dio Cass. 37,1. Kubitschek RE 1, 457.

<sup>22</sup> Plin. HN 33,16; 8,131.

<sup>23</sup> Cic. de off. 2,58; Plut. Sull. 5. A magistraturák betöltését meghatározó *lex Villia annalis* ugyanis nem követelte meg az aediliszi tisztség betöltését a praetorság előtt, vö. B. Kübler RE 14, 406. Azonban mint Sulla esete mutatja, a gyakorlatban szokásos és ajánlatos volt először erre a hivatalra pályázni.

<sup>24</sup> Plin. HN 33,16.

<sup>25</sup> Suet. Tib. 34,1.

<sup>26</sup> Vö. Kunkel-Wittmann, Staatsordnung 615. további irodalommal.

*aediles curules* gondoskodtak ugyanis arról, hogy a *plebs* körében olcsó gabonát osszanak szét. Ezen feladat "nagylelkű" ellátása révén éppúgy a későbbi karrier során jól kamatozó népszerűsége lehetett szert tenni, mint a fent említett ünnepi játékok pazar megrendezésével.

Az ingyenes állami gabonaosztást kezdetben csak éhínség vagy jelentős árdrágítás esetén szervezték meg<sup>27</sup>. A legkorábbi adat arra vonatkozóan, hogy a Római Allam egy magistrátust bízott meg a gabonaellátás megszervezésével a Kr.e. 440-439-es évről került feljegyzésre. Livius (3,32,2) a megbízott L. Minuciuszt mint *praefectus annonae*t említi. Garnsey<sup>28</sup> szerint egy *tribunus*rol lehetett szó valójában. A Kr.e. 299. évre vonatkozóan már kimondottan az *aedilest* említik, mint akik a gabonaárak megdrágítását energikus közbelépésükkel megakadályozták. Ők maguk gondoskodtak gabonaszállítmányokról és kiosztottak azt a polgárok között<sup>29</sup>. Az ifjabb Gracchus által indítványozott *lex frumentaria* után a hatósági gabonaosztás általánossá vált és minden évben, havi porciókban adták ki a fejadagokat<sup>30</sup>. Miután a gabonaellátás megszervezése állandó feladattá vált, egyre terheesebb kötelességet jelentett az *aediles* számára. Ezért Caesar az aediliszek számát két új tisztség létrehozásával megoldta és e két új *aedilist* az *aediles ceriales* elnevezéssel illette. Az ő feladatuk lett ezentúl a *cura annonae* ellátása<sup>31</sup>.

B. A Róma korai történetéből rendelkezésünkre álló források igen kevés információval szolgálnak a tisztség kialakulásáról és az *aediles* eredeti feladatköréről. Maga az elnevezés az *aeditumus*, *aedituus* szavakból vezethető le, amelyek bizonyos templomi tisztségeket jelöltek. Az *aeditui* két típusát említik a források. Egyrészt működött egy ugynevezett *aedituus minister*, aki naponta nyitotta és zárta a templom épületét, takarította a helyiséget. Másrészt létezett az ugynevezett *aedituus magister*, aki felügyelt a templom berendezésére, az áldozati ajándékokra, vigyázott a templom vagyonára és dokumentumaira<sup>32</sup>. Az *aedilis* szó etimológiai története tehát a tisztség szakrális gyökereire enged következtetni<sup>33</sup>.

A feladatkörre vonatkozóan a források elég sematikus magyarázatot nyújtanak. Varro (ling.l. 5,81) a következőképpen definiál:

---

<sup>27</sup> Vö. Garnsey, *Famine* 167 sk.

<sup>28</sup> Garnsey, *Famine* 170; 177,

<sup>29</sup> Liv. 10,11,9; 10,9,10-14.

<sup>30</sup> App. civ. 1,21; Plut. Caes. 8,4; Cic. Verr. 2,3,72; Liv. 10,11,9; 30,23,41; 30,26,6; 31,3,4; 33,42.

<sup>31</sup> További irodalomra vonatkozóan vö. Rickman, *Corn Supply* 34 sk.; Garnsey, *Famine* 178 sk.

<sup>32</sup> Karlowa, *Rechtsgeschichte* 249; Kübler, *Geschichte* 93.

<sup>33</sup> Mommsen, *Staatsrecht* 473; Karlowa, *Rechtsgeschichte* 249; Kübler, *Geschichte* 93; Siber, *Verfassungsrecht* 64; F. De Martino, *Storia della costituzione Romana I*, Napoli 1958, 288; Latte, *Religionsgeschichte* 407; Rickman, *Corn Supply* 34; K. Loewenstein, *The Governance of Rome*, The Hague 1973, 62.

*Aedilis, qui aedis sacras et privatas procuraret.*

Hasonlóan Festus (13):

*Aedilis initio dictus est (magistratus), qui aedium nontantum sacrarum sed etiam privatarum cura gerebat.*

Varo és Festus szerint az *aedilis* működése vallási célokat szolgáló épületek és a magántulajdonban álló házak felügyeletére vonatkozott.

Pomponius (D 1,2,2,21 sing.ench.) meghatározása ezen kívül az *aedilis* megválasztásának szabályairól tájékoztat:

*Itemque ut essent, qui aedibus praeessent, in quibus omnia scita sua plebs deferebat, duos ex plebe constituerunt, qui etiam aediles appellati sunt*<sup>34</sup>.

Pomponius hangsúlyozza, hogy az *aediles* kezdetben plebejusi tisztségviselők voltak. Evente két *aedilist* választottak, szerinte is elsősorban bizonyos épületek felügyeletére. A tisztség plebejusi jellegét Dionysios (6,90,2) szintén hangsúlyozza. Az *aediles* vezették a plebs kultuszait. Karlowa<sup>35</sup> szerint az *aediles* elsődleges feladata az volt, hogy a *plebs* számára fontos dokumentumokat őrizték és hogy elárverezték azokat a vagyonokat, amelyek a *leges sacratae* megsértése miatt a Ceres-templomhoz kerültek. Siber<sup>36</sup> szerint az *aediles* a szakrális tevékenység mellett már kezdettől fogva bizonyos rendészeti feladatokat is elláttak.

Nevük legtöbbször a Ceres-templommal összefüggésben kerül említésre. Az Aventinuson álló Ceres-templomot a hagyományok szerint a Kr.e. V. században alapítottak<sup>37</sup>. Az *aediles* tradicionális feladata volt, hogy ebben a templomban őrizték a *plebs* dokumentumait. Ezek közül a plebejusok életviszonyait érintő *senatus consulta* voltak a legfontosabbak<sup>38</sup>.

Az *aediles* működése azonban nem csupán a Ceres-templomhoz kötődik. A források tanúsága szerint ők nem elsősorban e templom tisztségviselői voltak, hanem általában a plebejusok vallási kultuszának élén állottak. Ezért működésük nem feltétlenül csupán a Ceres-templom megnyitásának időpontjától datálható, hanem már az azt megelőző korszakra is feltételezhető<sup>39</sup>. Livius (4,30,11) szerint már igen korán, Kr.e. 428-ban az *aediles* feladata volt, hogy az idegen istenek kultusza és a hazai istenek idegenszerű tisztelete ellen fellépjenek. Plinius (HN 18,15) arról tudósít, hogy az *aediles* a gabonapiacot ellenőrizték és az árdrágítás ellen küzdöttek. Ez az adat azonban inkább Plinius korának viszonyaira jellemző, nem pedig a Kr.e. V. századra.

---

<sup>34</sup> A fent idézett forrásokkal szemben kételyét fejezte ki Kubitschek RE 1, 448. Szerinte az itt felsorolt feladatkör nem lehetett az *aediles* eredeti feladatköre.

<sup>35</sup> Rechtsgeschichte 250.

<sup>36</sup> Verfassungsrecht 64.

<sup>37</sup> Latte, Zwei Exkurse 355; Garnsey, Famine 168.

<sup>38</sup> Livius 3,55 a Kr.e. 355. esztendőről: *institutum ab iisdem consulibus, ut senatus consulta in aedem Cereris ad aediles plebis deferruntur*, hasonlóan Cic. de leg. 3,20,46. Livius szerint a szenatusz határozatait Kr.e. 449-től őrizték a Ceres-templomban.

<sup>39</sup> Vö. H. Siber, Die plebejischen Magistraturen bis zur lex Hortensia, Leipzig 1936, 9.

Valószínűbb Livius (6,4,6) közlése, mely szerint a gallok betörése után az *aediles* vezették a város ujjaépítését.

Róma korai történelmében tehát a *magistratus* két fő jellemzője egyrészt a plebejusi jelleg másrészt a szakrális feladatkör. A kutatások során gyakran csak az egyiket állítják a középpontba<sup>40</sup>. Fontos ezért, hogy a vallási és a közigazgatási oldalt egyaránt szem előtt tartsuk vizsgálatunk során.

A latin városok korai történelmében a profán és a szakrális tevékenység természetes egységet alkotott a tisztségviselőknél. A közigazgatást ellátó hivatalnokok egyben áldozatokat mutattak be a közösség nevében. Az is gyakori jelenség volt, hogy a vallási tevékenység vezetői voltak egyben a jogszolgáltatás feladatával is megbízva. Ezt tanúsítja a felirat, amely egy *praef(ectus) iur(i)dic(undo) et sacris faciundis* említ<sup>41</sup>. Hasonló magistrátusokról számos forrás tudósít egész Itáliából, akiket Rómán kívül is gyakran *aediles*nek neveztek<sup>42</sup>.

A fenti néhány adat, amely Róma korai történelméből rendelkezésünkre áll, azt bizonyítja, hogy az *aediles plebis* kezdetben elsősorban szakrális feladatokat láttak el. A köztársaság végén illetve a *principatus* elején azonban, mint azt Plinius fent említett tudósítása is megerősíti, a vallási feladatkör már teljesen feledésbe merült és a piacfelügyelői, rendészeti tevékenység volt jellemző e magistrátusra. Hogyan magyarázható ez a fejlődési vonal? Nem valószínű, hogy pusztán véletlen lenne, hogy éppen az *aediles* váltak Róma vásártereinek felügyelőivé. A kérdéses korszakból azonban igen szűkös forrásanyag maradt fenn a római történelemből, ezért nehéz a változást nyomon követni.

---

<sup>40</sup> A szerzők kezdetben kétségek nélkül elfogadták a fent idézett antik forrásokat és abból indultak ki, hogy a korai időszakban az *aediles* mint "Gebäudeherren" működtek. Mommsen ezen tézisének bírálatát lásd Latte, *Zwei Exkurse* 355. A magistratura plebejusi jellege is megkérdőjelezhető lehet. Meghaladottá vált az az elmélet, hogy amíg Róma korai történelmében a patriciusok két konsult és két quaestor állítottak, addig a plebejusok ezen példa alapján saját kormányzattal rendelkeztek a két tribunus és azok segédei, a két *aedilis* személyében - így Mommsen, *Staatsrecht* II 473; Karlowa, *Rechtsgeschichte* 250. Ennek kritikája Siber, *Verfassungsrecht* 4. Az az elmélet, hogy az *aediles* kezdetben csupán a *tribuni plebi* segédjei voltak, két forrásra támaszkodik: Dionys. 6,90,2: 95,4 és Zonar. 7,15,10. Siber hangsúlyozza, hogy mindkettő görög forrás és sokkal későbbi időből származik.

<sup>41</sup> CIL 14 4002, v.ö. K. Latte, *Römische Religionsgeschichte*, München 1960, 407.

<sup>42</sup> Vö. E. Kornemann, *KLIO* 5 (1905) 82. és *KLIO* 14 (1914) 192 sk. Kornemann ismerteti a *pagi*, a kerületek vagy törzsek belső közösségi szervezetét Itáliában. Az aediliszi hivatalt etruszk eredetűnek feltételezi. Összehasonlítja az egyes itáliai városok alkotmányát és a példák gazdag tárházát sorakoztatja fel, ahol az *aediles* közigazgatási vagy szakrális feladatokat láttak el. Ezek alapján feltételezi J. Lipsius, *SZ* 3 (1883) 200., hogy e tisztség sokkal ősbibb, mint a Római Köztársaság, és latin gyökerei vannak. Ezzel szemben Kubitschek *RE* 1, 449 úgy véli, hogy az *aedilitas* későbbi elterjedésével is magyarázható az analóg források, és a tisztség korai történetére nem rendelkeznek bizonyító erővel.

Kurt Latte a hasonló görög fejlődéssel vont párhuzamot, így következtetett a valószínű római gyökerekre<sup>43</sup>. Mint a legtöbb korabeli városállamban, úgy a görög területen is szokásos volt a templomok élére valamilyen "felügyelőket" választani. A nagy vallási ünnepekre viszont a Mediterraneum minden kultúrájában jellemző volt, hogy nagyon is világias, népszerű és gazdag vásárok kíséretében kerültek megrendezésre<sup>44</sup>. Ilyen vásárokat tartottak rendszeresen Rómában is, többek között a Ceres-szentély közelében<sup>45</sup>. A vallási ünnepek ideje alatt mindenütt a templom papjai voltak kötelesek gondoskodni arról, hogy a vallásos tevékenység e kísérőjelenségei is rendben, békésen folyjanak le. A fentiekből arra lehet következtetni, hogy a Ceres-templom melletti vásárok szabályozása, felügyelete hasonlóan a templom tisztviselőinek, azaz az *aediles*nek a feladata volt<sup>46</sup>. Mivel az *aediles* tevékenysége nem csupán a Ceres-templomhoz kötődött, hanem ők tekinthetők általában a plebejusi kultusz előjáróinak, valószínű, hogy minden nagyobb plebejusi vallási ünnepség alkalmával ők látták el az igazgatási, felügyeleti teendőket. Ez a gondolatmenet magyarázatot ad a vallási és vásárfelügyelői tevékenység összekapcsolódására, de nyitva hagyja a kérdést, hogy miért éppen plebejusi magistrátus lett a vásárok felügyelője<sup>47</sup>.

Valószínű, hogy az *aediles* tevékenysége kezdetben a plebejusi szentélyekre és azok közvetlen környezetére korlátozódott. Mivel működésük magában foglalta az esetenként ott lezajló vásárok felügyeletét, hatáskörüket e tekintetben valószínűleg lépésről lépésre kiterjesztették az *urbs* egyéb vásárterekre is. Amikor azután az *aediles curules* tisztségét bevezették, ők vették át az *aediles plebis* eddigi működése alatt kialakult feladatkör ellátását<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> K. Latte, *Römische Religionsgeschichte*, München 1960, 407.

<sup>44</sup> A legfrissebb kutatásokkal e téren M. Wörrle, *Stadt und Fest in kaiserzeitlichen Kleinasien*, München 1988. könyve szolgál. Jóllehet az általa elemzett felirat későbbi eredetű, mégis következtetni lehet belőle ezen ünnepségek megrendezésének szokásos körülményeire. Nagyon valószínű, hogy a főbb vonások semmit sem változtak az évszázadok alatt. Hasonló szabályozást találunk az Andaniából, Syll.<sup>3</sup> 736, 75 sk. illetve az Eleusisből, IG III<sup>2</sup> 1013, 48 származó feliratokban. Az agoranomoszhoz lásd összefoglalóan G. Busolt - H. Swoboda, *Griechische Staatskunde I*, München 1920-1926, 491 sk.

<sup>45</sup> Livius 3,55,7. Ezek a "templom békéjének védelmében" megrendezett vásárok jelentették ebben az időben az egyetlen lehetőséget az államközi árucserére. A Ceres-kultusz valószínű görög eredetéről ír Garnsey, *Famine* 169.

<sup>46</sup> Vö. Latte, *Zwei Exkurse* 337., valamint ehhez a tézishez csatlakozva A. Heuß, *SZ* 64 (1944) 130. l.j.165.

<sup>47</sup> Ezt a problémát Latte úgy oldotta meg, hogy feltételezte azt, hogy a korai időkben a kereskedelemben szinte csak a plebejusok vettek részt.

<sup>48</sup> Hasonlóan vélekedett ebben a kérdésben már Karlowa, *Rechtsgeschichte* 251 is: "Daß den Ädilen schon vor der Einsetzung der kurulischen Ädilität gewisse administrative Funktionen zugekommen sind, ist, wie früher bemerkt, glaublich: doch scheint es, daß man die beiden Ädilitäten mit Rücksicht auf die steigende städtische Entwicklung Roms erst jetzt zu einer städtischen Verwaltungsbehörde gemacht hat..."



C. A késői köztársaság aediliszei fontos állami tisztségviselők voltak, akik a *Cicero* által *cura urbis*ként megnevezett városrendészeti feladatkört is ellátták. Ez nagyon sokféle tevékenységet jelentett, amelyeket összefoglalóan és kicsit anakronisztikusan a "városi közigazgatási hatóságok" funkciójával rokoníthatunk. Ide tartozott a közúti forgalom<sup>49</sup>, a vízvezetékek és kutak<sup>50</sup>, fürdők és bordélyházak<sup>51</sup> felügyelete, a szerencsejátékok megtiltása és üldözése<sup>52</sup> és a hivatalosan nem engedélyezett külföldi vallási szekták elleni fellépés<sup>53</sup>. Az *aediles* feladata volt az is, hogy *triumphus* illetve ünnepi játékok idején a közrendet biztosítsák<sup>54</sup>. A templomi-és középületek épségén szintén ők őrködtek<sup>55</sup>. Az viszont nem bizonyítható meggyőzően, hogy a *senatus consulta* vagy más határozatok dokumentumait továbbra is ők őrizték volna<sup>56</sup>. Mivel Róma utcáinak és köztereinek rendjére is ők vigyáztak, intézkedtek arról, hogy vadállatokat a városban csak felügyelet és a szükséges biztonsági intézkedések megtétele mellett lehessen sétáltatni<sup>57</sup>.

Kiemelt figyelmet érdemel az *aediles curules* feladatköréből piacfelügyeleti tevékenységük. Ők ügyeltek arra, hogy a piacon csak helyes súlyokat és mértékeket használjanak. A hamis súlyokat szétőrezték<sup>58</sup> és a rajtakapott kereskedő költségére újakat készíttettek<sup>59</sup>. Az ilyen jellegű hamisításokkal szembeni állami fellépés egyébként már igen korán jelentkezett. A

---

<sup>49</sup> Ők gondoskodtak arról, hogy az utcákat burkolják, tisztítsák és a forgalmat akadályozó tárgyaktól szabadon tartsák a rómaiak, vö. Plaut. Stich. 352; Suet. Vesp. 5; lex Jul. Munic. 2,50; 2,68; D 18,6,13(12) Paul. 3 Alf. epit. Az utóbbi Digesta-hely szemléletesen mutatja az *aediles* határozott intézkedési stílusát. Egy római polgárnak újonnan vásárolt ágyakat szállítottak és ideiglenesen a háza előtt az utcára pakolták le őket. Az *aedilis* éppen arra járt segédeivel, és az ágyakat hirtelen elhatározással összetörette, mivel akadályozták a forgalmat. A jogtudóshoz intézett kérdés a kártérítés mikéntjére vonatkozott. Az *actio legis Aquiliae* indíthatóságáról vö. R. Krückmann, SZ 60 (1940) 65 es k.; es Th. Mayer-Maly, SZ 74 (1957) 364.

<sup>50</sup> Frontin. 95-97.

<sup>51</sup> Tac. ann. 2,85; Sen. epist. 86,10.

<sup>52</sup> Martial. 5,84; 14,1; vö. M. Kurylowicz, SZ 102 (1985) 185 sk.

<sup>53</sup> Liv. 4,30; 26,1; Cic. har. 22,24; v.ö. Siber, Verfassungsrecht 201.

<sup>54</sup> Liv. 25,1; 27,37; 11,102,7.

<sup>55</sup> Varro ling.l. 5,81; Varro rust. 1,2,2; Cic. Verr. 5,14,36; Cic. Phil. 9,17; Paul. Fest. 13;

CIL VI 3823.

<sup>56</sup> Mommsen, Staatsrecht II 490. feltevése ellen v.ö. Kunkel-Wittmann, Staatsordnung 616. lj.24.

<sup>57</sup> D 21,1,40,1 Ulp. 2 ed. aed. cur.; D 21,1,42 Ulp. 1 ed. aed. cur.; v.ö. Lenel EP<sup>3</sup> 565.o.

<sup>58</sup> Caelius ad.fam. 8,6,4; Pers. 1,128; Juven. 10,10; D 19,2,13,8 Ulp. 32 ed. A súlyok és mértékek mintapéldányai Jupiter capitoliumi templomában álltak, v.ö. Mommsen, Staatsrecht II 500. lj.1. A hamis súlyok és mértékek elleni harchoz vö. F. Haymann, SZ 40 (1919) 351; P. Stein, Cambridge Law Journal 4 (1955) 226 sk.

<sup>59</sup> V.ö. CIL 8, 3294; 9666; 9,1656.

*lex Silia de ponderibus publicis*<sup>60</sup> a bűnösnek találtat pénzbüntetéssel, vagyona felének elkobzásával fenyegeti<sup>61</sup>. Egy későbbi forrás, D 19,2,13,8 Ulp. 32 ed., arról tudósít, hogy egy kereskedő hamisított súlyokat bérelt, amelyeket az *aedilis curulis* megsemmisített. Ulpianust arról kérdezték, hogy a *locator* vajon továbbra is követelheti-e a bérleti díjat<sup>62</sup>.

Az *aediles* szigorúan felléptek az uszorások ellen is és megpróbálták az árdrágítást adminisztratív eszközökkel megakadályozni<sup>63</sup>. Ennek során előfordult, hogy hatóságilag rögzítették az árakat. A rögzített árak nehezen egyeztethetők össze a szabad piacról alkotott elképzeléseinkkel, amelyeket többnyire magától értetődően kiterjesztünk az antikvitas viszonyaira is. Forrásaink viszont kétségtelenül tartalmaznak ilyen adatokat. Így Plinius (HN 15,2) arról tudósít, hogy Appius Claudius Caecus konzulsága idején 12 font olaj 1 Asba került; Kr.e. 74-ben pedig M. Seius mint *aedilis curulis* gondoskodott arról, hogy a római nép egész hivatali éve során 1 Asért 10 font olajat vehessen<sup>64</sup>. Mindkét esetben az olaj árának adminisztratív eszközökkel való lenyomásáról van szó. Rómában az olaj alapvető élelmzési cikk volt. Ez arra utal, hogy az árszabályozásnak itt valószínűleg elsősorban politikai jelentősége volt<sup>65</sup>.

Plautus egyik komédiájában viszont általános érvénnyel említi az árak rögzítésének gyakorlatát: *quae improbast pro mercis vitio et dominum pretio pauperet*<sup>66</sup>.

Ezenkívül más források is tanúskodnak az árak hatósági rögzítéséről. Kr.e. 89-ben a censorok felső limitet állapítottak meg a Rómába importált görög borok árára<sup>67</sup>. Livius (39,44,3) arról tudósít, hogy Cato a rabszolgapiacon vezetett be hasonló intézkedéseket. Végül Apuleius regényének egyik részlete (Met. 1,25) arra enged következtetni, hogy ilyen piaci beavatkozások egyáltalán nem lehettek ritkák. Az *aedilis* leszid egy halkereskedőt, aki rossz minőségű áruját igen magas áron sózta rá a vevőre.

---

<sup>60</sup> FIRA I 79; Festus 246L; G. Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, Milano 1912, 473; a régebbi irodalmat összefoglalóan ismerteti R. Orestano, *BIDR* 44 (1936-37) 274 lj.193. Wieacker, *RR* 305 lj.95 és 425 lj.72 kiemeli, hogy a *lex Silia* nyelvezete a XII t.t. korának jellegzetességeit hordozza.

<sup>61</sup> Vö. G. Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, Milano 1912, 275; Siber, *Verfassungsrecht* 201; M. Kaser, *SZ* 67 (1950) 496 lj.91.

<sup>62</sup> A bonyolult felelősségi probléma elemzését l. Th. Mayer-Maly, *SZ* 74 (1957) 367. A *Digesta*-helyhez v.ö. meg F. Haymann, *SZ* 40 (1919) 351 sk.

<sup>63</sup> Plaut. *Mil.glor.* 727 is utal erre, vö. Garnsey, *Famine* 108 és k.; 182 es k.

<sup>64</sup> Plin. *HN* 15,2; hasonlóan Liv. 30,26,5-6; vö. Garnsey, *Famine* 188.

<sup>65</sup> Vö. Rickman, *Corn Supply* 34 sk., aki hangsúlyozza, hogy a gabona-és olajárakat sokszor nem a kereslet-kinálat, hanem politikai szempontok határozták meg.

<sup>66</sup> Plaut. *Mil.glor.* 727; vö. Spranger, *Sklavenfiguren* 61; F. Leo, *Geschichte der römischen Literatur*, Berlin 1913, 142.

<sup>67</sup> F. Heichelheim, *Wirtschaftsgeschichte des Altertums I*, Leiden 1938, 467.

Az *aediles curules* törekedtek arra, hogy a vásártereken eladásra kerülő áruk minőségét is kontroll alá vonják. Lehetőségük volt arra, hogy a tiltott árukkal való kereskedést megakadályozzák és a csalárd szándékkal meghamisított árukat megsemmisítsék<sup>68</sup>. Plautus (Rud. 374) szerint ez mindennapos jelenség volt:

*Novi, Neptunus ita solet, quamvis fastidiosus aedilis est: si quae improbae sunt merces, iactat omnis*<sup>69</sup>.

Plautus erős szatírával jeleníti meg az aediliszeket és Neptunuszhoz, a tenger istenéhez hasonlítja őket. A meglepő hasonlat következtetni enged a piacfelügyelők hatalmi pozíciójának súlyára. Az alapul szolgáló szituáció valószínűleg megszokott volt a költő Rómájában. Ha ugyanis nem tartozott volna a vásárterek mindennapjaihoz a jelenet, akkor nem válthatott volna ki nevetést a nézőkből.

Az Apuleius-történetben, amelyre fent már röviden utaltunk, az aedilis hasonlóan semmisítette meg a kosár halat, mivel minőségre érzékeny szemével azonnal érzékelte az áru hitványságát és az aránytalanul magas áron felháborodott<sup>70</sup>. A jelenet kapcsán meg kell jegyezni, hogy az aedilis a halak megsemmisítését rendelte el ahelyett, hogy azok visszavételére kötelezte volna a halkereskedőt és visszaadta volna vele a vételárat. A *redhibitio* tehát szóba sem került. Apuleius e jelenetben talán az *aediles curules* büntető-rendészeti szabályainak fonákságát állítja pellengérre. A csalárd kereskedő megbüntetésével ugyanis csak részben tekinthető elintézettnek az eset. A piac megsértett rendjét helyreállították, de a rászédett vevő hal és pénz nélkül maradt.

Suetonius tudósít arról, hogy az aediliszek határozottan felléptek az engedély nélküli kereskedelem ellen: Suet. Claud. 38,2

*itemque praetura functum senatorem inauditum et innoxium relegavit, quod ille adversus privatum se intemperatius affutisset, hic in aedilitate inquilinos praediorum suorum contra vetitum cocta vendentes multasset vilicumque intervenientem flagellasset.*

Claudius száműzött egy praetori rangú szenátort, mert az illető annakidején, amikor aediliszként működött, megbüntette Claudius egyik bérlőjét, aki a városban engedély nélkül árusított péksüteményt. Ráadásul a *vilicust*, aki a bérlő érdekében közbelépett, megkorbácsoltatta. A *multasset* igealak arra enged következtetni, hogy a feketén kereskedőt talán

<sup>68</sup> Plaut. Rud. 372 sk.; Capt. 823-824; Apul. Met. 1,25.

<sup>69</sup> Azt, hogy az idézett rész eredeti Plautus-szöveg és romai viszonyokat tükröz, Mommsen, Staatsrecht 500 lj.2. véleményével szemben bizonyította E. Fraenkel, Plautinisches im Plautus, Berlin 1922, 40. Spranger, Sklavenfiguren 61 szerint az *aediles* gunyos említése a *cura annonae*ra utal. A szövegösszefüggés alapján azonban úgy tűnik, hogy inkább piacfelügyeletükről általában mondja ki véleményét a költő.

<sup>70</sup> Apul. Met. 1,25. Mommsen, Staatsrecht 504 lj.1-el szemben M. Kaser, Mel. Meylan, Lausanne 1963, 174 lj.7. joggal hangsúlyozza, hogy az idézett rész nem az aediliszek bíráskodási jogát, hanem büntetőjogkörét tanúsítja.

pénzbüntetéssel sújtotta. A *flagellasset* viszont egyértelműen mutatja, hogy a *vilicust* testi fenytéssel büntette. Az aedilis szigorú eljárása elleni tilatakozásul Claudius elrendelte, hogy a süteményárusok bódéi a jövőben ne tartozzanak az aediliszek felügyelete alá.

Századokkal később Hieronymus (125,16) nosztalgiaiával tekint vissza az *aediles* szigorú vásári rendjére:

*Plerimque artibus et negotiationibus pristinis carere non possunt mutatisque nominibus institorum eadem exercent commercia, non victum et vestitum, quod apostolus praecipit, sed maiora quam saeculi homines emolumenta sectantes. Et prius quidem ab aedilibus, quos alfa, gamma, omikron, rhó, alfa, nú, omikron, mű, omikron, ióta Graeci appellant, vendentium cobercebatur rabies nec erat inpune peccatum.*

Ő vallási okokból utasítja vissza a nyereséghajhászást és panaszkodik polgártársai életmódja miatt. Megjegyzi, hogy a múltban a szélhámosokat az aediliszek illetve az agoranomosok visszatartották a durvább csalásoktól.

D. *Ius edicendi* es *iurisdictio*<sup>71</sup>. A *ius edicendi* jelentette a magistrátus azon jogát, hogy hivatali évének kezdetén meghirdethette, hogy működése alatt milyen főbb elvek szerint fog eljárni. Az ediktum az a "hirdetmény", amelyben ezen alapelveket nyilvánosságra hozta. Plautus szemléletesen parodizál egy ilyen ediktumot<sup>72</sup>, amelyben a piaci árúrok egész "bűnlajstromát" sorolja fel. Ergasilus, a jelenet főszereplője dühösen számolja a hentesek, halárúrok és egyéb kiskereskedők csalási módszereit és esküdzik, hogy móresre tanítja őket. Ráncba szedésükre különböző testi fenytésekkel fenyegetőzik: Capt. 813-822.

*Tum piscatores, qui praebent populo pisces foetidos, et qui advebuntur quadrupedanti crucianti cantherio, et quorum odos subbasilicanos omnes abigit in forum, et eis ego ora verberabo surpicilis piscariis, et ut sciant, alieno naso quam exhibeant molestiam. et tum lanii autem, qui concinnant liberis orbas oves, et qui locant caedundos agnos et duplam*

<sup>71</sup> Vö. Gai. inst. 1,6; E. Weiß, SZ 37 (1916) 166; A. Pezzana, IURA 7 (1956) 253; Leifer, Gewaltgedanke 287; E. Jobbe-Duval, Les decreta des Magistrats, St. Bonfante III, Milano 1930, 187; Ph. Meylan, Labeo 2 (1956) 118; G. Pugliese, Il processo civile romano II, Milano 1963, 106; Kaser RP 180.o.; (Honsell-Mayer-Maly-)Selb, RP 12. Az aediliszek *iurisdictio*jához átfogóan M. Kaser, Mel. Meylan I, Lausanne 1963, 173 sk. A *iurisdictio* es *imperium* viszonyáról folytatott vita nem tartozik szorosan témánkhoz, vö. erről P. F. Girard, L'histoire de l'organisation judiciaire des Romains I, Paris 1901, 228; Leifer, Gewaltgedanke 68. sk.; P. De Francisci, St. Albertario I, 397. sk.; Impallomeni, L'editto 109. és k.; ehhez kritikával A. Pezzana, IURA 7 (1956) 252. sk. Kaser, Mel. Meylan I, Lausanne 1963, 174. véleményéhez csatlakozva meddőnek lehet itélni a vitát: Vom Begriff des imperium her ist mithin eine Aufklärung über Inhalt und Grenzen der ädilizischen iurisdictio nicht zu erwarten".

<sup>72</sup> Plaut. Capt. 790. sk. A jelenethez vö. M. Fraenkel, Plautinisches im Plautus, Berlin 1922, 133; W. Buckland, The Roman Law of Slavery, Cambridge 1908, 445. sk., 534, 720; Spranger, Sklavenfiguren 61.

*agninam danunt, et qui petroni nomen indunt verveci  
sectario, et eum ego si in via petronem publica conspexero, et  
et petronem et dominum reddam mortales miserrumos.*

Hegio, a jelenet másik szereplője a következő megjegyzést teszi a fenti monológ hallatán: Capt. 823.

*Eugepae, edictiones aedilicias bis quidem habet et mirumque  
adeost ni hunc fecere sibi Aetoli agoranomum.* ("Ugy beszél,  
mint egy aedilis az ediktumában, csodálom, hogy az aetolok  
nem tették meg agoranomosznak".)

A jelenetben az aediliszek említése nyilván a komikum fokozását szolgálta, piacrendészeti szabályaikat ráadásul egy parazita szájába adta Plautus<sup>73</sup>. Hegio megjegyzésében összevegyíti a görög és a római terminológiát: *edictiones aediliciae, agoranomos*. Ez a keveredés óvatosságra int a forráshely értékelésénél, hisz nem egyértelmű, hogy Plautus görög vagy római életviszonyokat jelenít-e meg. A Plautus-kutatók véleménye szerint azonban tipikus jelenség Plautusnál, hogy tudatosan keveri a római és görög elemeket komédiáiban. A szakkifejezéseket, a jogintézményeket és a tisztségviselők megnevezését tetszése szerint váltogatja. Vigjátékai tulajdonképpen nem kategorizálhatók aszerint, hogy római vagy görög viszonyokat ábrázolnak, hanem inkább úgy tekinthetők, hogy mindkét világban egyszerre játszódnak<sup>74</sup>. Plautus egy egységgé gyúrja össze a görög és a római környezetet. Az viszont igen valószínű, hogy Plautus mint komédiaszerző ügyelt arra, hogy célzásai és viccei a publikum számára könnyen érthetőek és egyértelműek legyenek, hisz különben nem számíthatott volna a nézők tetszésnyilvánítására. Görög köntösbe bújatta hát római figuráit, hogy a felszín alól kivillanó eredeti római színek annál hatásosabbak legyenek. Így a fent idézett jelenet ediktumában minden bizonnyal korának római valóságára utal.

Az idézett szöveg szemléletesen érzékelteti az ediktumok szokásos tartalmát: piaci előírások voltak ezek, amelyek bizonyos áruk minőségi követelményeit és esetleg azok limit-árát rögzítik. Az Ergasilus által kilátásba helyezett fenyegetésekből arra is következtethetünk, hogy milyen szigorral és milyen intézkedések sorával léptek fel az aediliszek a vásárok rendjének fenntartása érdekében. Valószínűleg hasonlóan határozott fellépés jellemezte a római piacok mindennapjait<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Vö. Spranger, Sklavenfiguren 62, aki hangsúlyozza, hogy gyakori jelenség Plautusnál az, hogy római előljárok szavait rabszolgák szájába adja.

<sup>74</sup> F. Leo, Geschichte der römischen Literatur 142. hangsúlyozza, hogy ebben a jelenetben az *edictiones aediliciae* római, azután jönnek az aetolok, és az agoranomosz szinte észrevétlenül illeszkedik a szövegbe. Leo véleménye szerint ilyen esetekben Plautus az eredeti görög mű egy részletét rómaivá formálta. Hasonló utalások találhatók Stich. 352; Poen. 1012; Trin. 990.

<sup>75</sup> W. Seib, Festgabe für M. Kaser, Wien-Köln 1986, 270. egyáltalán nem tartja meglepőnek a jelenet szabadon kiesztelt fenyegetéseit. A normaszegés következményeit ugyanis a

A fent idézett Plautus-jelenet arra is bizonyítékkal szolgál, hogy az *aediles* jogköre kiterjedt a *multae dictiora* is<sup>76</sup>. A *multae dictio* büntetéskiszabási jogot jelent. Ennek értelmében az aediliszek elrendelhatték, hogy a csalárdul ádrágító vagy árut hamisító piaci árusokat megkorbácsolják, megbotozzák vagy pénzbüntetéssel sújtásák<sup>77</sup>. Ezt a "rendészeti-büntetőjogi" eredetű büntetéskiszabási jogot azonban élesen el kell határolni a *iurisdictio*tól, a magánjogi bíraskodási jogtól, mely az árucsereforgalom résztvevői közötti viták eldöntésére irányul<sup>78</sup>.

Az aediliszek civiljogi *iurisdictio*ja egyébként erősen korlátozott volt mind tárgyát, mind helyét illetően. Bíraskodási jogkörük egyedül arra terjedt ki, hogy a piacon eladott rabszolgák és igásbarmok rejtett hibái miatti vitákban igazságot szolgáltatassanak.

Az ehhez rendelkezésükre álló eljárási eszközök szerények voltak. Bizonyosra vehető, hogy a praetori ediktumból átvettek bizonyos részeket. A Digestában több hely utal arra, hogy az *exceptio rei iudicatae* az aediliszi keresetek ellen is igénybe vehető volt, így D 44,2,25,1 Iul. 9 dig., D 21,1,14,9 Ulp. ed.aed.cur. Más esetek azt mutatják, hogy az *aediles* bíraskodásuk védelmére büntető actiókat adhattak ki, így D 2,3,1,pr Ulp. 1 ed., D 2,5,2,1 Paul. 1 ed. Az azonban valószínűnek látszik, hogy végrehajtást nem rendelhettek el<sup>79</sup>. Bíraskodási joguk abban merült ki, amit a legszűkebb értelemben vett *iurisdictio* jelent: *ius dicere, iudicium dare*. A *missio in possessionem* vagy a

---

magistratus hatalmánál fogva szabadon határozta meg, többnyire meg az ediktumban sem lettek ezek előzetesen meghirdetve.

<sup>76</sup> Hasonlóan Plaut. Rud. 374; Trin. 990; Apul. Met. 1,25; D 50,2,12 Callistr. 6 cogn.; vö. Kübler, Geschichte 253. A *ius coercionis* a *quaestores* kivételével valamennyi magistratust megilletett, Kübler RE 14, 421.

<sup>77</sup> A pénzbüntetés nagyságát már igen korán, a Kr.e. V. században korlátozták. A *multa maxima* 3020 As, eredetileg 30 marha és 2 birka ára volt, vö. Fest. 144; 237; Gell. 4,14; 10,6; 11,1,2; Val. Max. 6,1,7; 8,1; Suet. Tib. 2; Cic. Verr. 1,12,36; 5,67,173; Liv. 8,22,2; 25,2,9; 38,35; J. Bleicken, SZ 76 (1959) 370 sk.; Leifer, Gewaltgedanke 280 sk.; M. Kaser, Mel. Meylan I, Lausanne 1963, 179 lj.33; 190 lj.99.

<sup>78</sup> M. Kaser, Mel. Meylan I, Lausanne 1963, 183. lj.56. kritizálja Impallomeni, L'Editto 121. sk. alatt kifejtett elméletét, amelyben utóbbi az aediliszek civiljogi bíraskodási jogkörét a *ius coercionis*ből vezeti le. Hasonló nézeteket vallott már korábban E. Weiß, SZ 37 (1916) 166; Ph. Meylan, Labeo 2 (1956) 118. Az aediliszek "büntetéskiszabási joga" azonban a civiljogi bíraskodási jogkör kialakulása után is változatlanul továbbélt, vö. Leifer, Gewaltgedanke 287. sk.; A. Pezzana, IURA 7 (1956) 254. M. Kaser, Mel. Meylan I, Lausanne 1963, 183. hangsúlyozza, hogy semmilyen forrás nem bizonyítja és valószínűtlennek is látszik, hogy az ítéletnek való engedelmességet valamilyen *multával*, büntetéssel való fenyegetéssel kényszerítették volna ki kezdetben az aediliszek. Ez egy "recht rohes und wenig zielstrebiges Mittel" lett volna. Azonkívül a büntetéskiszabási jog többnyire arra szolgál, hogy "dem Befehl oder Verbot im öffentlichen Interesse Gehorsam zu sichern, nicht aber, um private Rechte durchzusetzen".

<sup>79</sup> Erről részletesen M. Kaser, Mel. Meylan I, Lausanne 1963, 177 sk.

*missio in bona* elrendelésére viszont csak a praetor mint imperiummal rendelkező magistratus volt jogosult.

## II.

Az *aediles curules* általános rendészeti és piacfelügyeleti hatáskörének áttekintése után annak rövid vázolója következik, hogyan szabályozták ediktumukban az eladói kötelezettséget. Az áru rejtett fizikai hibáiért való helytállást előíró rendeletek szervesen illeszkednek egyéb, fent tárgyalt rendészeti szabályaik sorába.

Kérdés, hogy az *aediles* vásárrendészeti szabályaikkal milyen mélyen avatkoztak be a felek szerződési szabadságába. Vajon kiegészíteni vagy helyettesíteni akarták-e a piacon uralkodó kereskedési, szerződési szokásokat?

A. Ediktum-törödékek<sup>80</sup>: Információk adására való kötelezés az *aediles* által.

### 1. Gell. 4,2,1,

*In edicti aedilium curulium, qua parte de mancipiis vendundis cautum est, scriptum sic fuit: "Titulus servorum singulorum scriptus sit curato ita, ut intellegi recte possit,*

---

<sup>80</sup> A következő elemzés során az ediktum-törödékek megjelenése közti időbeli különbségek nem relevánsak. Itt ugyanis nem a genezis, hanem a rendeletek technikája áll a vizsgálódás középpontjában. Az ediktum első megjelenésének időpontját egyébként szinte lehetetlen meghatározni. A *communis opinio* szerint a Kr.e. II. század közepe táján került először meghirdetésre. A datálás támpontjául két forrásra szoktak hivatkozni. Gellius 17,6 szerint *Cato maior pro lege Voconia* tartott beszédében a *servus recepticius* kifejezést használta. Festusnál *Verius Flaccus* a következőképpen magyarázza a kifejezést: *servus, qui ob vitium redibitus sit*, I. Monier, *Garantie* 8 sk. Ezzel szemben F. Haymann, SZ 51 (1931) 475 úgy véli, hogy a *vitium* miatti *redibere* egy pusztán ténylegesen, jogszabályi kényszer nélkül végbement egyszerű visszavétel is lehet. A. Watson, TR 39 (1971) 83 hangsúlyozza, hogy az ediktum létezése tulajdonképpen csak a Kr.e. II. század második felére bizonyítható; hasonlóan Ph. Meylan, *Labeo* 2 (1956) 117. A. Rogerson, St. Zulueta, Oxford 1959, 116 ugyanakkor csak a Kr.e. I. század kezdetét látja elfogadható dátumnak, amíg J. Partsch, SZ 33 (1912) 607 az ediktum létezését a Kr.e. IV-III. századra sem zárná ki. Az igásállatok adásvételét szabályozó részt, D 21,1,38,pr, meg fiatalabbnak tartják, vö. Impallomeni, *L'editto* 75 sk.; A. Rogerson, St. Zulueta, Oxford 1959, 117. Ezzel szemben F. Pringsheim, SZ 69 (1952) 259 azon a véleményen van, hogy a rabszolgák adásvételéről szóló ediktum már a Kr.e. II. század közepe előtt keletkezett és utána szakaszonként továbbfejlesztették. Haymann, *Haftung* 19 sk. alatt kifejtett véleményével szemben Monier, *Garantie* 10 sk. hangsúlyozza, hogy Varro formuláiból nem szabad arra következtetni, hogy abban az időben az ediktum még nem létezett. Általában óvatosságra int azzal kapcsolatban, hogy a kevés rendelkezésre álló adatból pontos dátumot próbálunk megállapítani. Ehhez a nézethez csatlakozva szeretném hangsúlyozni, hogy a szerény mennyiségű forrásból semmiképpen sem szabad pontos meghatározásra törekedni. Az a tény például, hogy korábbi időre nézve nincsenek források, csak a források töredékes fennmaradását, nem pedig az ediktum létezésének hiányát bizonyítja.

*quid morbi vitiue cuique sit, quis fugitivus errove sit, noxaeque solutus non sit*". ("Az aediliszek ediktumának azon részében, amely a rabszolgák eladását szabályozza, így írták: "(Az eladó) gondoskodjon arról, hogy az egyes rabszolgák *titulusa*<sup>81</sup> úgy legyen megírva, hogy jól észlelni lehessen, hogy melyiknek mi a betegsége vagy hibája, melyik szökött vagy csavargó és melyik okozott kárt, amit nem térítettek meg".)

Tehát ha valaki a piacon rabszolgát akart eladni, köteles volt arról gondoskodni, hogy a vevő bizonyos információkat megkapjon az árurol. A szöveg tanúsága szerint ezen ismeretek szolgáltatása úgy történt, hogy felírták a rabszolga nyakába akasztott táblácskára, a *titulusra*. Valószínűleg széles körben elterjedt volt a rabszolgapiacokon a *titulus* használata. Az *aediles* ezért itt arról rendelkeznek, milyen információkat kell erre felírni. Nem valószínű viszont az, hogy az aediliszek ezzel a rendelettel a *titulus* használatát kötelezővé nyilvánították volna. Inkább azt rendelték el, hogy ha már egyszer *titulus* használnak, akkor azon a fentieket köteles feltüntetni az eladó.

2. D 21,1,1,1 Ulp. 1 ed. aed. cur.

*Aiunt aediles: "Qui mancipia vendunt, certiores faciant emptores, quid morbi vitiue cuique sit, quis fugitivus errove sit noxaeque solutus non sit: eademque omnia, cum ea mancipia venibunt, palam recte pronuntianto"*<sup>82</sup>. ("Az aediles elrendelik: "Akkor rabszolgákat adnak el, hozzá a vevők tudomására, melyiknek mi a betegsége vagy hibája<sup>83</sup>, melyik szökött vagy csavargó és melyiket terhel megtérítetlen *noxa*: mindezt, amikor ezek rabszolgákat adnak el, kötelesek helyesen és nyilvánosan kijelenteni".)

Az ediktum első mondata nagyon hasonlít a Gellius által ismertetett változathoz. Az egyetlen különbség az információ szolgáltatásának módjában áll. Amíg Gellius szerint az aediliszek a *titulus* kitöltési módjáról rendelkeztek, addig Ulpianus absztraktabban fogalmaz. De a megkövetelt adatok teljesen megegyeznek a két szövegben, sőt néhány kivételtől eltekintve azonosak a fennmaradt okiratokban illetve Varrónál található szavatossági klausulák formuláival. Ez az egybecsengés arra utal, hogy az *aediles* piaci szabályait az általánosan elterjedt szerződési szokások alapján alakították ki. Egyszerűen arra kötelezték az eladókat, hogy azokat a hibákat közöljék a vevőkkel, amelyekért az eladók egyébként is általában garanciát szoktak vállalni.

---

<sup>81</sup> A *titulus* egy táblácska volt, amelyet a piacon az eladandó rabszolga nyakába akasztottak, és azon az öt illető legfontosabb információkat közzétették, vö. Seneca epist. 47,9.

<sup>82</sup> Szövegidézet Lenel EP<sup>3</sup> 293.§. alapján. A Digestában az Ulpianus-szöveg elején található betoldás kétségkívül interpolált, vö. P. Stein, Fault in the Formation of Contract in Roman Law, London 1958, 54 és k.; F. Peter, SZ 76 (1959) 611.

<sup>83</sup> A *morbus* és *vitium* fogalmához vö. Monier, Garantie 32 sk.; . Pringsheim, SZ 69 (1952) 269 sk.



A görög jog hatása inkább közvetett, áttételes lehetett<sup>84</sup>. Az *aediles* valószínűleg nem használták direkt mintául az agoranomoszok piaci előírásait akkor, amikor ediktumukat megfogalmazták. Az agoranomoszok és az *aediles* piacrendészeti szabályainak hasonlóságából inkább arra következtethetünk, hogy a magistrátusok mindkét jogterületen igen hasonló szerződési szokások alapján dolgozták ki rendeleteiket. Az eltérések a hazai szerződési praxis mégiscsak létező különbségeit jelezhetik.

3. Az ígásállatok adásvételéről szóló ediktum is hasonló szerkezetű: D 21,1,38,pr Ulp. 1 ed. aed. cur.

*Aediles atunt: "Qui mancipia vendunt, palam recte dicunt, quid in quoque eorum morbi vitiique sit, utique optime ornata vendendi causa fuerint, ita emptoribus tradantur".* ("Az *aediles* elrendelik: "A kik ígásállatokat adnak el, mondják meg helyesen, melyiknek van közülük betegsége vagy hibája, és ahogyan az eladáshoz felszerszámozták őket, úgy adják át őket a vevőknek".)

4. Hasonlóan D 21,1,31,21 Ulp. 1 ed. aed. cur.

*Qui mancipia vendunt, nationem cuiusque in venditione pronuntiare debent: plerumque enim natio servi aut provocat aut deterret emptorem: idcirco interest nostra scire nationem..."*

Itt Ulpianus nem szó szerint idézi az ediktum szövegét, hanem egy kommentárban tesz említést róla. Az *aediles* azon rendeletét tárgyalja, mely szerint a rabszolgák eladói kötelesek az ügyletnél a vevőkkel a rabszolga nemzetiségét közölni. Ez az adásvételi előírás valószínűleg későbbi toldásként került az ediktumba. A rabszolgák nemzetiségét és származási helyét mindig feltüntették az adásvételi okiratokban is. Erős előítéletek éltek ugyanis a társadalomban bizonyos nemzetiségek jellemvonásairól. Ezért a vevők már úgy mentek a rabszolgapiacra, hogy meghatározott feladatra egy thrákot, szíriait stb... kerestek<sup>85</sup>. Erre a tapasztalatra Ulpianus is utal kommentárjában. Az

---

<sup>84</sup> F. Pringsheim, SZ 69 (1952) 256 sk. azt tételezi fel, hogy a rómaiak az eladói kellékszavatosságot az agoranomoszok piaci előírásai alapján fejlesztették ki. Hangsúlyozza, hogy a betegségek absztrakt megjelölése "in echt römischer Wiese" történt, mivel "wenn die Römer ein Institut aus anderen Rechtskreisen übernahmen, eigneten sie es durch Unarbeitung, hier durch rationale Erweiterung an". Pringsheim a rómaiak legfontosabb újítását abban látja, hogy az információadási kötelezettséget, amely már a görögöknél is létezett, a *stipulatio* útján való garanciavállalással egészítették ki.

<sup>85</sup> Vö. Martial. VII 80. Varro 2,10,4 arról tudósít, hogy a Duna vidékéről származó rabszolgák a legjobb pásztorok. Cic. de or. 2,66 hangsúlyozza, hogy a szíriaiak általában rosszul tudnak görögül. Petr. 22 azt mondja, hogy a szíriaiak szegénytelenül lopnak; a kappadokiaiak piszkosak a szardíniaiak pedig nem becsületesek. Cato Fr.33 úgy véli, hogy a liguriaiak csalók. Végül Varro 1,17,4-7 óva int attól, hogy azonos nemzetiségből nagyobb számú rabszolga legyen egy birtokon, mert ez feszültségekhez vezethet. Ezeket az előítéleteket a vevők szem előtt tartották beszerzéseiknél.

aediliszi rendelkezés szükségességét ugyanis azzal indokolja, hogy a rabszolga nemzetisége vagy vásárlásra csábítja vagy elriasztja a vevőt. Ezért fontos érdekük volt a vevőknek, hogy a nemzetiségi hovatartozásról helytálló információt kapjanak.

5. Hasonlóan későbbi ediktum-toldás a D 21,1,37 Ulp. 1 ed. aed. cur.

*Praeciipiunt aediles, ne veterator pro novicio veneat. et hoc edictum fallacis venditorum occurrit: ubique enim curant aediles, ne emptores a venditoribus circumveniantur. ut ecce plerique solent mancipia, quae novicia non sunt, quasi novicia distrahere ad hoc, ut pluris vendant: praesumptum est enim ea mancipia, quae rudia sunt, simpliciora esse et ad ministeria aptiora et dociliora et ad omne ministerium habilia: trita vero mancipia et veterana difficile est reformare et ad suos mores formare. quia igitur venaliciarii sciunt facile decurri ad noviciorum emptionem, idcirco interpolant veteratores et pro noviciis vendunt. quod ne fiat, hoc edicto aediles denuntiant: et ideo si quid ignorante emptore ita venerit, redhibebitur.*

Az aediliszi ediktumot itt sem szó szerint, hanem csak tartalmilag idézi Ulpianus. Nem tudjuk, hogyan szólt pontosan az ediktum. Hasonló információszoolgáltatási kötelezettségről van szó, mint a fent idézett szövegekben. Az *aediles* egy új rendelettel egészítették ki ediktumukat, mert fontossá vált az a körülmény, hogy az eladandó rabszolga *veterator* vagy *novicius*. Ezért az *aediles* elrendelték, hogy egy *veterator*t nem szabad *novicius*ként eladni. Ezzel az ediktum-kiegészítéssel gondoskodtak arról, hogy az eladók efféle csalásait megakadályozzák.

Az aediliszek gondoskodtak arról, hogy a vevőket ne csapják be az eladók. A vevőt rászedni, *circumvenire*, megfelel a *caveat emptor*<sup>86</sup> régi elvének. Piaci rendszabályaikkal az *aediles* valószínűleg annak a régi szokásjogi elvnek próbálták határt szabni, amely szerint "cserélni" és "csalni" ("tauschen und täuschen") azonos gyökerekkel bírnak<sup>87</sup>.

Ulpianus a fenti ediktum-rendekezés kibocsátását azzal indokolja, hogy a család kereskedők a *veterator* rabszolgákat gyakran *novicius*ként adták el, mert az utóbbiak keresettebbek és drágábbak voltak. *Veterator* és *novicius* terminus technicus volt, melyek nem annyira a rabszolga korát, hanem inkább képzettségét fejezték ki. Azok a rabszolgák ugyanis, akiket egyszer már egy meghatározott tevékenységre betanítottak, nehezen sajátítottak el másféle

<sup>86</sup> Vö. A. Wacke, SZ 94 (1977) 202 sk. Wacke hangsúlyozza, hogy a *circumvenire* megengedettsége sokkal régebbi eredetű, mint a *fides* követelménye.

<sup>87</sup> "Tauschen" és "täuschen" a németben is azonos etimológiai gyökerekből vezethetők le, vö. A. Wacke, SZ 94 (1977) 202.lj.78.

munkát<sup>88</sup>. Az aediliszek beavatkozását éppen az alapozta meg, hogy a hamis adatszolgáltatás révén a rabszolga magasabb áron cserélt gazdát. Általános vélemény volt, hogy a még betanítatlan rabszolgák romlatlanabbak, engedelmesebbek, könnyebben alkalmazhatók mindenféle szolgálatra. Ezzel szemben a *veterana*, akik mögött már hosszú szolgálat áll, nehezebben formálhatók és rosszabbul alkalmazkodnak egy új gazda elvárásaihoz. Az eladók ezért igyekeztek szépíteni a valóságot, a vevők érdeke viszont az volt, hogy helytálló információhoz jussanak.

A fenti ediktumkiegészítést így, az aediliszi ediktum egyéb részeivel összhangban interpretálva megoldás található egy régi problémára<sup>89</sup>. Ha ugyanis az ediktumot úgy értjük, hogy az eladókat bizonyos információk szolgáltatására kötelezi, akkor a rabszolga képzettségi fokának közlését elrendelő rész nem áll ellentmondásban a *dicta et promissa*ért való felelősséggel. Az *aediles* ugyanis nem azt írták elő, hogy az esetlegesen megígért tulajdonságért (*dictum*), hogy a rabszolga *novicius*, az eladó helytállni köteles. Sokkal inkább azt rendelték el, hogy az eladó adatot köteles szolgáltatni arról, hogy a rabszolga *veterator* vagy *novicius*-e. Ha az eladó semmilyen felvilágosítást nem ad, akkor úgy tekintik, hogy a rabszolgát *novicius*ként adja el. Ha később kiderül, hogy az mégis *veterator* volt, akkor a vevő ez miatt *redhibitió*t kérhet. Ez nem a *dicta et promissa*ért, hanem az ediktum által megkövetelt információk elmaradásáért való felelősség.

6. Az alább következő fragmentumok valószínűleg késői kiegészítései az ediktumnak, jóllehet Ulpianus együttesen, a főszövegbe foglalva idézi őket: D 21,1,1,1 Ulp. 1 ed. aed. cur.

*Item si quid mancipium capitale fraudem admiserit, mortisue conciscendae sibi causa quid fecerit, inue harenam depugnandi causa ad bestias intromissus erit, ea omnia in venditione pronuntianto: ex his enim causis iudicium dabimus.* ("Ugyanúgy ha a rabszolga halálbüntetéssel fenyegetett bűncselekményt<sup>90</sup> követett el, öngyilkosságot kísérelt meg<sup>91</sup>, vagy az arénában vadállatokkal való harcra ítélték, mondják meg mindezt az eladáskor: ezen okok miatt ugyanis megadjuk a perlési lehetőséget".)

<sup>88</sup> Vö. Horat. epist. II,2,4; Quint. decl. 340,4; D 21,1,65,2 Ven. 5 act. E. M. Staermann, Die Blütezeit der Sklavenwirtschaft in der römischen Republik, Wiesbaden 1969, 54. úgy véli, hogy egy rabszolga akkor számított *veterator*nak, ha korábban valamilyen üzleti vállalkozást vezetett.

<sup>89</sup> J. Partsch, SZ 33 (1912) 606 úgy véli, hogy ez az ediktumrész nem egyeztethető össze a *dicta et promissa*ért való felelősséggel. Ha ugyanis általános érvennyel előírják a felelősséget a *dicta et promissa*ért, akkor a rabszolga nemzetiségéről szóló külön rendelkezés feleslegesnek látszik. Partsch az ellentmondást úgy hidalta át, hogy a *dicta et promissa*ért való felelősséget sokkal fiatalabbnak ítélte, mint az ediktum más részei.

<sup>90</sup> A *fraus capitalis*hoz vö. H. Krüger - M. Kaser, SZ 63 (1943) 168.

<sup>91</sup> Az öngyilkosság megítéléséhez vö. A. Wacke, SZ 97 (1980) 42.lj.66.

Az aediliszek ediktumukat állandóan formálták, régi előírásokat esetleg kihúztak, újakat pedig hozzátoldottak<sup>92</sup>. Ulpianus ediktumidézeteiben ez a fragmentum az utolsók között található, a perlési feltételek és a restitúciós szabályok részletezése után kerül említésre. Logikailag azonban az első szakaszhoz, a releváns hibák felsorolásához tartozik. Ez a rendezetlen felépítés jellemző a jogfejlődés korai időszakából származó jogforrásokra. A később született kiegészítő szabályokat egyszerűen a korábbi szöveg végéhez csapták, nem törődve azzal, hogy tartalmilag melyik részhez kapcsolódna<sup>93</sup>. A jelenség egyaránt magyarázható a kényelmességgel, a szisztematikus gondolkodásra való képtelenséggel vagy technikai nehézségekkel<sup>94</sup>. Az utólag betoldott szabályok nem szükségképpen fiatalabbak, bár az aediliszi ediktum szövegénél ezt joggal lehet feltételezni<sup>95</sup>.

Végezetül néhány észrevétel a fenti aediliszi rendeletek stílusához. Az eredeti ediktumot szó szerint idéző szövegek (Nr. 1 és Nr. 2) az információadási paranccsal kezdődnek. Az igealakok *curato*, *pronuntianto*, *dicunto* Fut. Imperativus alakban állnak. Az Ulpianus által közvetített szövegrész fiatalabb, de tökéletesen utánozza a régi stílust<sup>96</sup>. Ez a forma egyedül az aediliszi ediktumban bukkan fel, a praetori ediktumokban sohasem találjuk meg<sup>97</sup>. Az Imperativust Karlowa<sup>98</sup> a rendelkezések rendészeti-büntető jellegével magyarázta. Ez az elmélet ma már meghaladott. Az aediliszi ediktumok stílusa a köztársaság kori törvényekkel rokonítható<sup>99</sup>. Daube ugyanakkor Cato *De agricultura* című művében használt stílusát találta a leginkább hasonlónak<sup>100</sup>. Daube tézisei alapján az aediliszi ediktumokat mint ajánlásokat foghatjuk fel, amelyek egy adásvételi ügylet megkötésének helyes útját ajánlják a felek figyelmébe. Cato

<sup>92</sup> Az aediliszi ediktum réteges keletkezéséhez vö. M. Kaser, Fsch. Schulz II, Weimar 1951, 69.

<sup>93</sup> Vö. D. Daube, *Studies in Biblical Law*, Cambridge 1947, 74. sk.

<sup>94</sup> A kőbe vagy ércbe vésett feliratoknál könnyen elképzelhető a technikai probléma, a szóban hagyományozott szövegeknél is hasonló eredményhez vezetett a régi sémához való ragaszkodás, vö. M. Kaser, SZ 66 (1949) 620.

<sup>95</sup> Vö. M. Kaser, Fsch. Schulz II, Weimar 1951, 69.

<sup>96</sup> Ez a kettéosztott felépítésű ediktumok hagyományos felépítése, vö. M. Kaser, Fsch. Schulz II, Weimar 1951, 69. Ulpianus ragaszkodását a régi hagyományokhoz tanúsítja az a tény is, hogy az aediliszi ediktumhoz írt kommentárjaiban 64-szer idézi a *veteres* véleményét, vö. G. G. Archi, SZ 87 (1970) 29.

<sup>97</sup> A praetori ediktumokra jellemző felépítés a következő: *ut* vagy *ne* Konjunktívval, vö. D. Daube, *Forms of Roman Legislation*, Oxford 1956, 91.

<sup>98</sup> O. Karlowa, *Römische Rechtsgeschichte*, Leipzig 1885, 462.

<sup>99</sup> Vö. D. Daube, *Forms of Roman Legislation*, Oxford 1956, 92; A. Watson, TR 39 (1971) 72.

<sup>100</sup> Ezt A. Watson, TR 39 (1971) 72 sk. élesen bírálta. Ő Plautus szereplőinek köznyelvét találja igen hasonló csengésűnek. Daube tézisének egyébként már M. Kaser, SZ 74 (1957) 430 is szkeptikusan fogadja, mert "doch die ediktalen Anordnungen des Ädils über bloße Empfehlungen weit hinaus gehen sollten".

gazdasági tanácsaitól annyiban különböznek, hogy az aediliszek be is avatkozhattak, ha előírásaikat figyelmen kívül hagyták. *Potestas*uk erejénél fogva felbonthatták az adásvételi szerződést.

A köztársaság korai törvényeiben mindig *Fut. Imp.* 3. személyt használtak<sup>101</sup>. A közvetlen tónusra a normacímzettek köre is magyarázattal szolgálhat. Az aediliszek, az utcák és piacok tekintélyes urai a kiskereskedők, kofák, jöttment idegenek és a nagyváros legalsó társadalmi osztályainak más kétes egyénei között tartottak rendet.

B. D 21,1,1,1 Ulp. 1 ed. aed. cur.

*...quodsi mancipium adversus ea venisset, sive adversus quod dictum promissumue fuerit cum veniret, fuisset, quod eius praestari oportere dicitur: emptori omnibusque ad quos ea res pertinet<sup>102</sup> iudicium dabimus, ut id mancipium redhibeatur. Si quid autem post venditionem traditionemque deterius emptoris opera familiae procuratorisve eius factum erit, sive quid ex eo post venditionem natum adquisitum fuerit, et si quid aliud in venditione ei accesserit, sive quid ex ea re fructus pervenerit ad emptorem, ut ea omnia restituat. item si quas accessiones ipse praestiterit, ut recipiat... hoc amplius si quis adversus ea sciens dolo malo vendidisse dicitur, iudicium dabimus.* ("Ha egy rabszolgát ezekkel (az előírásokkal) ellenkezően adtak el vagy nem olyan állapotban volt, amit (az eladó) az eladáskor mondott vagy ígért, ami miatt (a vevő) állítja, hogy (az eladó) helytállni köteles: akkor a vevőnek és mindazoknak, akikhez a dolog tartozik megadjuk a perlési lehetőséget arra, hogy a rabszolga visszavétesse. Ha azonban az eladás és átadás után a rabszolga állapota rosszabbodott a vevő, annak házanépe vagy procuratora cselekménye folytán, vagy ha az (a rabszolgánő) az eladás után szült vagy (a rabszolga) másként szerzett valamit, és ha az eladásnál valami járulékként lett átadva, vagy ha a vevő ebből a dologból gyümölcsöket szerzett, akkor mindezt vissza kell térítenie. Eppógy, ha (a vevő) maga valamit járulékként adott, kapja azt vissza<sup>103</sup>. Azonkívül megadjuk a perlési lehetőséget,

<sup>101</sup> V.ö. A. Szantyr, *Lateinische Syntax und Stilistik*, München 1966, 187. §.d.

<sup>102</sup> A *Digesta* Ulpianus által közvetített szövegét Lenel *EP*<sup>3</sup> 269. §. kiegészítette: *in sex mensibus, quibus primum de ea re experiri potestas fuerit*.

<sup>103</sup> Ezen dolgozat célja az *aediles* piaci előírásainak szabályozási "technikáját" bemutatni, ezért az ediktum tárgyalásánál számos, egyébként lényeges kérdés figyelmen kívül marad. A *restitutio* szabályai sem kerülnek részletes kifejtésre, vö. ehhez E. Levy, *SZ* 336 (1915)) 30 sk.; M. Kaser, *Restituere als Prozeßgegenstand*, München 1968, 6 sk.; U. Wesel, *SZ* 85 (1968) 141 sk.; B. Kupisch, *In integrum restitutio und vindicatio utilis*, Berlin-New York 1974, 95 sk.

ha (a vevő) állítja, hogy (az eladó) tudva csalárdul<sup>104</sup> ezekkel (az előírásokkal) ellenkezően adott el".

Mint a fent idézett szöveg (Nr.1) mutatja, a Gelliustól ismert ediktumváltozat nem tartalmaz semmilyen utalást a normaszegés következményeire. Az Ulpianus által idézett ediktum viszont már rendelkezik a szankciókról. Az ediktum a perlési lehetőségek rögzítése után még egy kiegészítő rendelkezést említ, amely a *dicta et promissa*ért való felelősséget rögzíti. Az ediktum első szakasza bizonyos információk megadásáról rendelkezik, míg a *dicta et promissara* való kiegészítés az eladót arra kötelezi, hogy további, az alapinformációkon túlmenő kijelentéseiért helytálljon.

Az általánosan elismert felfogás szerint a *dicta et promissa*ért való felelősség későbbi eredetű, mint az ediktum első szakasza<sup>105</sup>. Ennek bizonyítására a szerzők a szöveg fogalmazására hivatkoznak, az indirekt *dicetur* használatára<sup>106</sup>.

Felmerül tehát a kérdés, hogy hogyan kell értelmezni a terminus technicust: *praestari oportere dicetur*. A *praestare oportere* az ediktumokban általában civiljogi jogkövetkezményt jelöl<sup>107</sup>. Hasonlóan interpretál már Lenel is: "insofern man dafür nach Zivilrecht eintreten muß"<sup>108</sup>. Ezzel szemben Haymann úgy véli, hogy itt inkább az aediliszi ediktum alapján beálló felelősségről lehet szó<sup>109</sup>. A *praestari oportere dicetur* a legtöbb szerző véleménye szerint a *dicta et promissa*hoz kapcsolódik, tehát egyedül a közvetlenül előtte álló mondat áll összefüggésben<sup>110</sup>. A szöveg ilyenén való értelmezése mellett a szakaszt a következőképpen lehetne fordítani: "Ha a rabszolga ezekkel (az előírásokkal) ellenkezően lett eladva vagy nem olyan állapotban volt, amit (az eladó) az eladásnál kijelentett vagy megígért, és amelyről állítja (a vevő), hogy azért (neki) helytállni köteles...". A *dicetur* igealak viszont még egy helyen előfordul az ediktum szövegében, mégpedig az utolsó mondatban: *si quis adversus ea dolo malo vendidisse dicetur*. A fogalmazás hasonló szerkezete arra utal, hogy a *dicetur* valamilyen általános jelentéssel bíró

---

<sup>104</sup> A *dolus*hoz vö. utoljára G. MacCormack, SZ 100 (1983) 520 sk. a korábbi irodalmat összefoglalva. Az ediktum ezen szakaszát néhány szerző úgy értelmezi, hogy az aediliszek a dolozus eladóra egy speciális rendelkezést adtak ki. A Gaius által említett *condemnatio in duplum* szabályát, D 21,1,46 Gai. 1 ed. aed. cur., összefüggésbe hozták ezzel az ediktum-részlettel, így W. Buckland, *The Roman Law of Slavery*, Cambridge 1908, 65; Monier, *Garantie* 58 sk.; ezzel szemben kritikusan F. Haymann, SZ 51 (1931) 476.

<sup>105</sup> Vö. Haymann, *Haftung* 31; Monier, *Garantie* 51.

<sup>106</sup> Vö. M. Kaser, *Fschr. Schulz II*, Weimar 1951, 69.

<sup>107</sup> Vö. M. Kaser, *Fschr. Schulz II*, Weimar 1951, 52 sk., amíg a *debere* az ediktumokban "das amtsrechtliche Sollen ausdrückt".

<sup>108</sup> Lenel EP<sup>3</sup> 269.§.lj.1.

<sup>109</sup> F. Haymann, SZ 51 (1931) 476.

<sup>110</sup> Így Haymann, *Haftung* 32; Monier, *Garantie* 53. A forráshelyet hasonlóan értékeli M. Kaser, *Fschr. Schulz II*, Weimar 1951, 34.lj.3. Epp a *dicetur* igealak használatával magyarázza a *dicta*ért való felelősség későbbre datálhatóságát.

terminus technicus. Hasonló jelentésben megtalálható a szó a praetori ediktumban is. Ez az indirekt fogalmazás a későbbi eredetű ediktumok jellemzője. Kaser az új formulázási módot a praetor megváltozott perbeli funkciójával magyarázza. A praetor eredetileg maga döntötte el a vitát és nem kellett a bizonyítási eljárást és az ítélethozást a *iudex*nek átadnia. Kezdetben tehát a praetor ténylegesen megvizsgálta a bizonyítékokat és ítélettel döntött. Később azonban, ahogyan funkciója a per feltételeinek rögzítésére, a formula kiadására korlátozódott, már csak a pusztán állítás alapján járt el. A praetor megváltozott, új funkcióját tükröző tipikus példaként Kaser a *dolus*-ediktumot idézi: *Quae dolo malo facta esse dicetur*. A *dolus* miatti per megindításánál tehát a praetor megelégszik azzal, ha a fél a dolozus cselekvést állítja, míg az *alia actio* hiányát és a *iusta causat* maga megvizsgálta.

Kaser eredményeit figyelembe véve joggal feltételezhető, hogy a *dicetur* az aediliszi ediktumban is ebből az eljárásjogi nézőpontból magyarázható. A szó kétszer fordul elő az aediliszi ediktumban: *quod eius praestari oportere dicetur* és *si quis adversus ea dolo malo vendidisse dicetur*. A *dicetur* mindkét esetben úgy értelmezhető, hogy a perelni szándékozó felperes a kereseti alapot "állítja". Azaz valószínűsíti az *aediles* előtt, hogy a rabszolgát neki az aediliszi előírásokkal ellenkezően vagy az eladó külön kijelentéseivel ellenkező állapotban adták el. Hasonlóan az utolsó mondatban, ahol a felperes azt állítja, hogy neki a rabszolga *sciens dolo malo* az aediliszi előírásokkal ellenkezően lett eladva.

Kaser nézeteivel egyezően feltételezhető, hogy a *dicetur* az ediktumok stílusában a fiatalabb, a későbbi fogalmazásra jellemző. Az aediliszi ediktumban ez a szakasz azonban nem annyira materiális tartalma, a *dicta et promissa*ért való felelősség, hanem sokkal inkább az eljárásjogi utalás miatt tűnik későbbinek, fiatalabbnak. Mint fent látható volt, a Gellius által közvetített régebbi szöveg nem tartalmaz semmilyen utalást az ellenszegülés következményeire. Az ediktumból hiányoznak a szankciók.

A szankciók meghatározása csak a későbbre datálható Ulpianus-változatban jelenik meg. Ez már láthatóan a megváltozott perlési szokások szerint fogalmazódott. Az, hogy a *dicta et promissa*ért való felelősség épp ebben a kiegészítő toldásban került rögzítésre, inkább véletlenszerűnek látszik. A *dicetur* által kifejezett felperesi állítás tehát a per megnyitásaának feltétele volt.

Az Ulpianus által szó szerint idézett ediktum-szöveg azonban nem tartalmaz semmilyen adatot a perlési határidőkre vonatkozóan. Ezek csak az ediktumhoz írt jogtudósi kommentárokból találhatók: D 21,1,19,6 Ulp. 1 ed. aed. cur.

*Tempus autem redhibitionis sex menses utiles habet: si autem mancipium non redhibeatur, sed quanto minoris agitur, annus utilis est. sed tempus redhibitionis ex die venditionis currit aut, si dictum promissumue quid est, ex eo ex quo dictum promissumue quid est. ("A redhibitio hat hónapos perlési határidőhöz kötött: de ha a rabszolgát nem*

adták vissza, hanem vételárcsökkentésre<sup>111</sup> perelnek, egy év a határidő. A *redhibitio* határideje az eladás napjától folyik, vagy ha kijelentettek vagy megígértek valamit, attól a naptól, amikor a *dictum promissumue* történt".)

Az aediliszi keresetek a vevő rendelkezésére álltak éppúgy bizonyos felvilágosítások elmaradása mint a valóságnak meg nem felelő kijelentések miatt. A perlési határidőket az eladás napjától vagy a *dictum promissumue* napjától számították<sup>112</sup>. Ulpianus *tempus utile*ként jelöli meg a határidőket. Ez azt jelentette, hogy a kezdőnap nem szükségképpen az eladás napja. Ha ugyanis a *traditio*, a rabszolga átadása csak később történt meg, akkor az eladás és a *traditio* közti időt nem számították bele a határidőbe<sup>113</sup>.

Összefoglalóan megállapíthatóak a következők: az aediliszi ediktumban a piaci rabszolga- és igásállateladásra vonatkozó előírásokat rögzítettek. Az eladókat bizonyos információk megadására kötelezték. Az ediktumban megkövetelt releváns hibák a szerződési praxis tapasztalataihoz kapcsolódnak. Ezt a feltevést a Varro által ismertetett formulák és az okirati anyag bizonyítja<sup>114</sup>.

Az ediktumban nem található semmilyen nyoma annak, hogy az információadáson túl az aediliszek másra is kötelezték volna az eladókat. A kikényszerített garanciastipulációk feltételezése ugyan általánosan elfogadott a romanisztikában, de magában az ediktumszövegben semmilyen utalás sem található ezek létere vagy funkciójára.

---

<sup>111</sup> A vételárcsökkentésre irányuló kereset kora erősen vitatott. Monier, *Garantie* 170 sk. bizánci eredetűnek tartja, ezzel szemben F. Haymann, SZ 511 (1931) 479 kritikusan nyilatkozik. F. Pringsheim, SZ 69 (1952) 272 hangsúlyozza, hogy a keresetet már Labeo ismerte. Monier interpoláció-gyanújával ellentétesen kifogástalannak ítéli a forráshelyet. Az *actio quanti minoris* korai létezését Gell. 4,2,5 is bizonyítja, ahol Caelius Sabinusra történik utalás. V.ö. Medicus, *Id quod interest* 123; Honsell, *Quod interest* 73.

<sup>112</sup> Az *adversus dictum promissumue* perlési határidejéhez v.ö. F. Pringsheim, *AHDORIDA* 1 (1952) 551. A szöveget ő is úgy értelmezi, hogy a perlési határidő vagy a vétel napjától vagy a *dictum* megtörténtétől folyik.

<sup>113</sup> Vö. B. Kübler RE 9, 485 sk.; Kaser RP I 260.

<sup>114</sup> Nagyon hasonló fejlődési vonalat ábrázol Rogerson, St. Zulueta 118 sk. az angol jogrendszerben. Az eladók kezdetben önként adtak garanciát a rejtett hibákra és a hibás árukat magától értetődően alacsonyabb áron kínálták eladásra. Erre elsősorban morális okok motiválták őket, mivel jó híreket és vevőkörüket igyekeztek megőrizni. A pereskedéstől általában mindenki tartott, mert rossz reklámnak számított.



AEDILES CURULES

(Zusammenfassung)

Die obige Abhandlung entstand im Rahmen einer größeren Forschungsarbeit, deren Ziel ist, die geschichtliche Entwicklung der Gewährleistung für Sachmängel zu untersuchen. Im römischen Recht meldete sich jene Rechtseinrichtung im Edikt der kurulischen Ädilen.

Der Aufgabenbereich der kurulischen Ädilen wurde von Cicero (de leg. 3,3,7) in die folgende drei Teile eingegliedert: *cura urbis*, *cura annonae*, *cura ludorum solemnium*. Das letzte entwickelte sich aus einer "polizeilichen" Aufsicht zur prachtvollen Organisation und Finanzierung der Feste, Wodurch die jeweiligen Ädilen ihre politische Chancen bei den nächsten Wahlen zu steigern hofften. Die *cura annonae* umfasste die Maßnahmen, mit welchen die Ädilen gegen Kornwucherer und Preistreiber auftraten. Im Hungersnot besorgten sie sogar selbst Getreide für die *urbs*. Die *cura urbis* umfasste zahlreiche Aufgaben, kurz gesagt nahm sie die Funktion einer "städtischen Verwaltungsbehörde" ein. Hierher gehörte die Aufsicht über den Straßenverkehr, Wasserleitungen und Brunnen, Bäder und Bordelle, die Bekämpfung von Glücksspielen und die Unterdrückung ausländischer, öffentlich nicht erlaubter Kulte. Schließlich gehörte es auch zum Aufgabenbereich der kurulischen Ädilen, die Aufsicht über die Märkte Roms zu versehen. Sie ließen die falschen Maße und Gewichte zerschlagen, die arglistig verfälschten Waren vernichten. Sie traten gegen Teuerung und unerlaubten Handel streng auf. Um die arglistig verfälschten Waren vernichten. Sie traten gegen Teuerung und unerlaubten Handel streng auf. Um die erwünschte Ordnung des Markts sichern zu können, besaßen sie das Recht zur *multae dictio*. Da sich die kurulischen Ädilen auch um die Qualität der zum Verkauf angebotenen Waren kümmerten, erließen sie bestimmte Vorschriften bezüglich des Sklavenhandels. Die Erscheinung der Gewährleistung für Sachmängel ist also als Teil der sonstigen Verordnungen der kurulischen Ädilen zu betrachten.

Der zweite Teil der Abhandlung bespricht das Edikt der kurulischen Ädilen. Ebenso die ältere Fassung bei Gellius 4,2,1 wie die jüngere bei Ulpian 1 ed. aed. cur. sind abstrakt formulierte Marktvorschriften, welche den Verkäufern die Kundgabe bestimmter Informationen anordnen.

Die Verfasserin schlägt eine vertretbare Erläuterung für den vermuteten Widerspruch zwischen dem Ediktsstück *ne veterator pro novicio veneat*, D 21,1,37 Ulp. 1 ed. aed. cur., und der Haftung für dicta et promissa in D 21, 1,1,1 Ulp. 1. ed. aed. cur. vor. Darüber hinaus wurde eine neue These über den Zusammenhang der schichtweisen Entstehung des Ediktstextes mit der Veränderung der prozessualen Regeln aufgestellt.



KEMENES BÉLA

## A fogyasztói érdekvédelmet szolgáló ombudsman intézménye

A fogyasztói érdekvédelem átfogó rendszere kiépítésében, eredményes és optimális működtetésében fontos szerep jut a célnak megfelelően hatékony és nagy teherbírású szervezeti struktúra kialakításának. Ebben a kérdéskörben a mérce az lehet, mennyiben tudják ezen szervezetek a szerteágazó fogyasztói érdekeket megfogalmazni, artikulálni, közvetíteni, mennyiben képesek a már kikristályosodott érdekeket képviselni, érvényesíteni, a fogyasztói érdekkielégítés folyamatát minél tökéletesebben befolyásolni. A fogyasztói minőség heterogenitása ugyanis megköveteli a szervezetek, intézmények segítségével megvalósuló kollektív ellensúlyképzést, a kontrollszerep kialakítását.

Ennek a vezérfonalnak a követése szükségszerűen vezet a különféle intézményi-szervezeti formák, megoldások vizsgálatához, összevetéséhez, magyarországi alkalmazásuk lehetőségének mérlegeléséhez. Ezért tehát indokolt az ombudsman intézményének speciális fogyasztóvédelmi szempontú feltérképezése.

### *I. A klasszikus közigazgatási ombudsman*

Az ombudsman elnevezés a világ számos országában általánosan elterjedt, magyar fordításaként az országgyűlési biztos szóhasználat megfelelőnek tűnik (1990. évi XVI. törvény). Érdekességként említhető, hogy Franciaországban mediátor, Ausztriában állami ügyvivő a titulusa.

A fogyasztói ombudsman intézményének megértéséhez szükséges az alapjainak, eredetének fő jellegzetességeit bemutatni.

A svéd parlament, a Riksdag 1809-ben alapította meg az ombudsman intézményét az állampolgárok jogainak védelmére, a közhivatalok túlkapásai ellen tett panaszok kivizsgálására. Tehát feladata a közigazgatás törvényessége feletti őrködés. Az intézmény rendkívül népszerű lett, először természetesen a skandináv országokban, majd elterjedt az angol-amerikai, az európai kontinentális kultúrkörökben, valamint az előbb említettek hatásának örökséget magukon hordozó fejlődő országokban, az ún. harmadik világban is.

Gyakorlatilag az intézmény ilyen elterjedtségét, kedveltségét az fokozza, hogy a hatalmi ágak megosztásának, a "checks and balances" klasszikus elvrendszerének égisze alatt, a parlament által választottan és annak jelentésre

kötelezetten, sokhelyütt a közigazgatási bíróságokkal párhuzamosan illetve együttműködve funkcionál, ám a bírósági eljáráshoz képest eljárása sokkal gyorsabb, olcsóbb, netán ingyenes, no és az állampolgár számára az ombudsman könnyebben hozzáférhető.

Társadalmi presztízse a tudatosan kialakított konstrukció következtében nagy, mert a közigazgatástól teljesen független, tapasztalt, szakmailag magasan képzett jogi szakértőről van szó, akit szakapparátus, iroda segít a munkájában. Szakvéleményét, javaslatait az érintett közigazgatási szerv az esetek nagy többségében tiszteletben tartja. Országonként különböző ugyan, de mindenképpen korlátozott az esetleges határozathozatali jogköre. A közigazgatási szervvel való véleményeltérése esetén ultima ratiója a törvényhozás elé terjesztett részletes jelentése.

Eljárása vagy hivatalból indul, vagy a hozzá beérkezett panaszok alapján, amelyeket döntő részben magánszemélyek és egyesületek írnak. A panasszal kapcsolatban kevés formai követelményt támasztanak, esetleg a sérelmes közigazgatási határozat meghozatalától számított határidőhöz vagy a rendes jogorvoslati út kimerítéséhez, mint feltételhez kötik a benyújtás lehetőségét.

Az ombudsman széleskörű jogosítványokkal rendelkezik vizsgálataiban, iratbetekintési, netán tanúmeghallgatási tevékenységében.

Az ombudsman irodájába beérkező panaszok alapján az állampolgári jogok, az egyéni szabadság szószólójaként (és nem "szóvivőként") lép fel az államigazgatási kötelezettségszegések, a közérdek megsértése ellen.

Tekintélyét növeli a sajtóval való szoros kapcsolattartása, ugyanakkor sem hivatali, sem üzleti titkot nem fedhet fel. A legtipikusabb módon a svéd gyakorlat hozta létre a kormány által kinevezett szakosított ombudsman intézményét is. (Bár pl. Nagy-Britanniában létezik a "banking ombudsman").

Mivel a szakosított ombudsmanokat a kormány nevezi ki, a szakmai hierarchiában egy fokkal alacsonyabban állnak a parlament által kinevezett közigazgatási ombudsmanhoz viszonyítva, ám társadalmi presztízszük ezeknek is jelentős magasfokú szakmai jártasságuknál fogva.

A szakosított ombudsmanok közül említésre méltó a verseny ombudsman (The Competition Ombudsman), az egyenlő esélyek ombudsmanja (The Equal Opportunities Ombudsman), az etnikai megkülönböztetés elleni ombudsman (The Ombudsman Against Ethnic Discrimination), a sajtó ombudsmanja (The Press Ombudsman) és a fogyasztóvédelmi ombudsman (The Consumer Ombudsman).

## *II. A fogyasztóvédelmi ombudsman svéd modellje*

A fogyasztói ombudsman intézményét 1971-ben hozta létre a svéd kormány azzal a feladatkörrel, hogy a Marketing törvény és a Tisztességtelen Szerződési Feltételekről szóló törvény (Unfair Contract Terms Act) betartását legyen hivatott biztosítani. Mindkét törvény a fogyasztói érdekvédelmet szolgálja.

1976-ban a fogyasztói ombudsman hivatala fuzionált az Országos Fogyasztáspolitikai Hivatallal a fogyasztói ombudsman vezetése alatt, aki egyben a Fogyasztáspolitikai Hivatal vezérigazgatója lett.

Ezzel egyidőben egy új és bővített marketing törvény lépett hatályba, mely a kereskedelmi cégek, üzletházak árucikkeire és szolgáltatásaira is vonatkozik, és amely tiltja a normális használatra alkalmatlan cikkek forgalmazását, az elfogadott üzleti gyakorlattal ellentétes magatartásokat. Védi a törvény a fogyasztókat a megtévesztő, csalárd reklám ellenében, kötelezővé teszi, hogy a hirdetések konkrét, hiteles információkat tartsanak.

Fontos principiuma a törvénynek a "fordított bizonyítási teher" elve, amely szerint a helytelen piaci gyakorlatért felelős személynek, a vitatott árucikk termelőjének kell bizonyítania a reklámjában szereplő információ korrektségét, az állítások és ígéretek helytálló voltát, terméke használatra való alkalmasságát. Ha a hirdetésben foglaltak nem felelnek meg a valóságnak, és így fennáll a veszélye annak, hogy valakinek a személyében vagy tulajdonában az árucikk vagy szolgáltatás kapcsán kár keletkezzen, a törvény lehetővé teszi az eladás vagy bérbeadás megtiltását. Ugyanezen lehetőség áll fenn olyan árucikkek vagy szolgáltatások esetében, amelyekről nyilvánvalóan bebizonyosodik, hogy alkalmatlanok a rendeltetés szerinti célra.

A tisztességtelen szerződési feltételekről szóló törvény fogyasztási cikkek és szolgáltatások értékesítésekor használt általános szerződési feltételek vizsgálására alkalmat adó, az eladónak ésszerűtlenül kedvező záradékok alkalmazását teszi megtilthatóvá.

A fogyasztói ombudsman hivatala az itt említett két törvényhez kapcsolódó ellenőrző munkáját árutesztek készítésével, közvéleménykutatással, panaszfelvétellel teszi megalapozottá. Vizsgálatai során joga van a fogyasztói ombudsmannak abban az esetben, ha valószínűsíthető egy betiltó, pénzbírságot kiszabó vagy egyéb szankciót tartalmazó végzés kibocsátása a törvény előírásait megszegő kereskedő ellen, hogy követelje ezen személytől a szükséges dokumentumot, az ügyben lényeges bizonyítékok, áruminták rendelkezésére bocsátását. Ez a kötelezés a nem teljesítés esetén — maximált mértékű bírságolás eszközével ugyan — de végrehajtásában kikényszeríthető. Ha speciális okok így kívánják, az árumintáért a fogyasztói ombudsman kártalanítást fizethet. A vizsgálat költségeit azonban az ombudsmannak a kérdéses kereskedő vagy termelő fizeti meg.

Nyilvánvaló tehát, hogy az ombudsmannak és hivatalának megfelelő költségvetési eszközök felett kell diszponálnia.

A fogyasztói ombudsman titkársága kevésbé jelentős ügyekben határozatot hoz, amelyről írásban értesíti az érdekelt vállalatokat. Ezekben a határozatokban maga az ombudsman tilthatja meg a két említett törvény előírásainak megfelelően a nem megfelelő árucikkek további forgalmazását, a helytelen üzleti gyakorlatokat.

A határozataiban az ombudsman utasíthatja az elmarasztalt cégeket arra, hogy az eljárásról, a vizsgálat eredményeiről és az annak nyomán tett intézkedésekről tájékoztassák a fogyasztókat.

Ha a cég elfogadja a határozatot, akkor a döntés jogerős lesz.

A határozatot megszegőnek vállalnia kell egy jelentős pénzbírság ódiumát.

A fogyasztói ombudsman tevékenységének legjelentősebb része a fogyasztók és a cégek közötti vitában vállalt közvetítői szerep, különösen az általános szerződési feltételek alkalmazásainak vonatkozásában. Ezen szerződési feltételek kellő irányú fejlesztésére az egyeztető tárgyalások a legalkalmasabbak, amelyeket rendszerint a fogyasztói ombudsman illetve hivatala kezdeményez, és amelyekben az egyénileg érintett kereskedők, termelők, de gyakrabban ezek érdekképviselői szervei vesznek részt.

A tárgyalások előkészítéseként a fogyasztói ombudsman szisztematikus gyűjtés útján összeállítja az érintett üzleti terület általános szerződési feltételeiből álló gyűjteményt.

Több tárgyalási fordulón keresztül tartó disputa, problémafelvetés, érvek és ellenérvek összevetése eredményeként kialakul egy mindenki által elfogadott és használt új vagy megújított szerződési formula, amely természetesen javítja a fogyasztók jogi pozícióit.

Azon kevés esetben, amikor nem jön létre megegyezés, a fogyasztói ombudsman egy speciális bíróság, a Piaci Bíróság elé terjeszti az ügyet, kérve, hogy a vállalkozót tiltsák el a nem kívánatos üzleti gyakorlat használatától, a nem megfelelő árucikk forgalmazásától, a fogyasztói hátrányt jelentő szerződési feltétel alkalmazásától.

A Piaci Bíróság előtt a fogyasztók jogai felett őrködő fogyasztói ombudsman egyfajta ügyészi feladatkört lát el, bár természetesen nem büntető ügyekről van szó, hanem a fogyasztók érdekeit képviseli a kifogásolt kereskedői, termelői ténykedéssel szemben.

A Piaci Bíróság egyébként különleges bíróság már összetételénél fogva is, mert tagjai a kereskedelem, az ipar területéről, a szakszervezetekből és a fogyasztók közül verbuválódnak, ezzel garantálva a piac összes szegmenséből, résztvevőjétől származó mélyreható ismereteket, azok bíróság előtti reprezentálását. Az elnöki pozíciót egy magasrangú, mindenki által nagyra tartott bíró tölti be.

A Piaci Bíróság határozata az esetek jelentős részében pénzbírság kiszabásában nyilvánul meg. Határozatuk ellen nincs fellebbezés.

A fogyasztói érdekvédelem társadalmi szervezeteinek pozícióját erősíti az a tény, hogy ha a fogyasztói ombudsman úgy dönt, hogy nem viszi az adott ügyet a Piaci Bíróság elé, akkor ezek a szervezetek megtehetik helyette, más kérdés, hogy milyen eredménnyel.

A fogyasztói ombudsman bünvádi eljárásra tartozó ügyekkel annyiban foglalkozik, amennyiben például a marketing törvény vonatkozásában a 17. cikkely kimondja, hogy csak a fogyasztói ombudsman beleegyezésével indíthat az államügyész eljárást.

A fogyasztói ombudsman és hivatala évente 4500-5500 ügygel foglalkozik, és csak kb. 25 ügyet terjesztenek egy évben a Piaci Bíróság elé.

### III. A fogyasztói ombudsman létesítésének magyarországi lehetőségeiről

Amint az I. részben a tanulmány kifejti, az ombudsman intézménye szinte világszerte elterjedt és alkalmazott intézménnyé vált, így népszerűen alkalmazott forma az USA-ban, a nyugat-európai államokban, a skandináv államokban stb. Túlterjed a tanulmány terjedelmén az egyes országok ombudsmanjainak jellegbeli részletezése, mindenesetre megemlítendő azonban, hogy a tanulmány nyomdai munkálatai alatt jelent meg Horváth Attila: Az ombudsman intézménye c. tanulmánya, mely részletesen foglalkozik az angol, osztrák, spanyol, francia stb. intézménnyel kapcsolatos fő kérdésekkel. (Horváth Attila: Az ombudsman intézménye. Magyar Közigazgatás, 1991. április. 4. szám.)

A volt szocialista országok általában tételeken az ombudsman intézményének szabályozását mellőzték. Ez alól kivételt csak a lengyel szabályozás jelentett, amelynek jogrendje évek óta szabályozza az intézményt. Az elzárkózás elvi oka főleg abban keresendő, hogy a szocialista jog, illetve jogászok felfogása szerint az ügyészségek, a legfelsőbb csúcson pedig a legfőbb ügyész megfelelően ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket a nem szocialista országokban az ombudsman betöltött. Lényegében ez volt a hivatalos álláspont Magyarországon is, bár az irodalomban nem kevés tanulmány, cikk stb. foglalkozott a témával. Így néhányat említve ezek közül: dr. Túri István: Az ombudsman intézménye és az ügyési általános törvényességi felügyelet. Állam és Igazgatás, 1983/6.; Gentner Péter: Néhány szó az ombudsman tevékenységéről. Népi Ellenőrzés, 1987/10.; dr. Rácz Attila: Az ombudsman intézménye. Jogtudományi Közlöny, 1968. november-december.; Pikler Kornél: A parlamenti ellenőrzés formáiról. Jogtudományi Közlöny, 1968. január stb. Több cikk pedig kitekintő jelleggel mutat be külföldi jogi megoldásokat, mint pl.: Udvaros Miklós: Udo Kempf - Herbert Uppendahl: Ein deutscher Ombudsman (Egy német ombudsman). Jogtudományi Közlöny, 1988. november.; ifj. Trócsányi László: A norvég közigazgatási ombudsman működésének egyes kérdései. Jogtudományi Közlöny. 1987. IX.; dr. Hlavathy Attila: Az osztrák "Népszóvivőség" – mint kollektív ombudsman. Ügyészségi Értesítő, 1984/2. stb.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XVI. törvény e tekintetben is gyökeres változást hozott. Az V. Fejezet "Az állampolgári jogok országgyűlési biztos" címmel a következőket tartalmazza:

"32/B.§ (1) Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokat érintő eljárásokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

(2) Az országgyűlési biztos eljárását törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti.

(3) Az országgyűlési biztost a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. Az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost is választhat.

(4) Az országgyűlési biztos tevékenységének tapasztalatairól évente beszámol az Országgyűlésnek.

(5) Az országgyűlési biztosokra vonatkozó részletes szabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg."

Az ombudsmannak megfelelő intézmény tehát tételeken is megjelent jogunkban. Ennek részletezése, az általános kérdések elemzése, az állampolgári jogok országgyűlési biztosai jogi problémáinak felvázolása nem célja jelen tanulmánynak. Mindenesetre azonban annyi leszögezhető, hogy szakosított ombudsmanok, és így elsősorban a mi témánk szempontjából jelentőséggel bíró fogyasztóvédelmi ombudsman létrehozására mindeztideig nem került sor. A továbbiakban a tanulmány ennek indokoltásával illetve jelentőségeivel kíván foglalkozni.

Egy más körülmények között kialakított intézmény hazai viszonyok közé történő adaptálásának alapos megfontolást igénylő kérdéskörében mulasztatlan jelentőségű annak tisztázása, hogy a már működő intézmény milyen társadalmi-gazdasági környezetben funkcionál, és a fogadó közeg milyen szignifikáns jellemzőkkel rendelkezik.

Tényként kezelhető, hogy a nyugat-európai és amerikai körülmények között a fogyasztói érdekvédelem jelentősége abban van, hogy a történelmileg hatékonyan kiépült és működő piaci versenyviszonyok közepette a túlhajtott marketing tevékenység, a csalárd információk, a fogyasztó manipulálása ellenében kell kollektív fogyasztói érdekösszpontosítást megvalósítani, ezzel a fogyasztónak a valóban szabad döntési lehetőséget biztosítani.

Ezzel szemben Magyarországon a kevésbé fejlett piaci viszonyok, a hiányhelyzetek és monopolpozíciók jellemezte környezetben azért kell érdekvédelmi kollektív ellensúlyképzési szerepkört felvállalniuk az erre hivatott szervezeteknek, mert a heterogén fogyasztói motivációk miatt nehezebben koncentrálható érdekvédelem alanya a már kialakult és bejáratott alkupozíciókat birtokló gazdálkodói nagyszervezetek ellenében a fogyasztó egyáltalában döntési lehetőségéért kénytelen "harcba szállni" és csak a második, bár nem elhanyagolható lépcsőfok a bőség zavarában való szabad és megalapozott fogyasztói döntési pozíció kialakítása.

Ennek az összefüggésnek a svéd modellt a magyar viszonyokkal összevetve több következménye is van:

Egyrészt a svéd fogyasztói ombudsman is vállal konfliktusszituációkat jogosítványai gyakorlása során, ám ezen szituációk kiélezettsége a magyar viszonyok között sokkal nagyobb.

A svéd fogyasztói ombudsman nagy függetlenséggel, jelentős erkölcsi presztízzsel tevékenykedik. Az intézmény honosításával tehát erre rendkívül nagy hangsúlyt kell fektetni azért, hogy nálunk is létjogosultsága legyen az ombudsmani tevékenységnek.

A svéd viszonyok között is szükségesnek látták a fogyasztói érdekvédelem kiemelt állami feladatként való definiálását, egymást erősítő állami szervezetekben való megoldását – gondoljunk az ombudsman intézményének az



országos fogyasztáspolitikai hivatallal való egyesítésére — természetesen munkamegosztásban, az ebben a kérdésben érdekelt társadalmi szervezetekkel.

Az állami és társadalmi szervezetek fogyasztóvédelmi munkamegosztása gyakorlatilag minden, ezzel a problémakörrel foglalkozó országban fellelhető, tehát Magyarországon is járható útnak tűnik eredményes együttműködésen alapuló koegzisztenciájuk.

Az ombudsman tevékenységében a korrektív kontroll megvalósítása mellett (Piaci Bíróság elé terjesztés, saját hatáskörben forgalmazást megtiltó határozat stb.) a nagyobb jelentőséggel a preventív kontroll bír, vagyis az adott esetben sokfordulós egyeztető tárgyalások gyakorlata. Ehhez megfelelő információs bázisra, szakértő apparátusra van szükség, amely szükség esetén például az általános szerződési feltételek területein blankettamintákat, szerződési standardokat tudna kidolgozni és az egyeztető tárgyalásokon elfogadtatni. Ehhez hozzátevé a közvéleménykutatási eredmények feldolgozásában, a sajtónyilvánosság felhasználásában rejlő lehetőséget, komoly és megbecsült partnere lehet az ombudsman a még mindig hatósági szemléletet tükröző nagy cégeknek (mint pl. a posta, vasút) és a közüzemi, egészségügyi szolgáltatások, a lakásgazdálkodás területén is eredményesen tevékenykedhetne.

A mai helyzetben a fogyasztói érdekvédelem állami oldalát döntő mértékben a 61/1988.(VII.22.) MT rendelettel a szolgáltatásokra és a piacfelügyeleti ellenőrzésekre is kiterjesztett hatáskörrel rendelkező kereskedelmi és piacfelügyelőségek testesítik meg.

A társadalmi szervezeti szférában a fogyasztók tanácsai tevékenykednek a fogyasztói érdekvédelem területén. A Fogyasztók Országos Tanácsáról szóló 1006/1982.(II.26.) Mt. sz. határozat rögzítette a FOT feladatait, melyet az egyesülési törvénynek megfelelően 1989. október 3-án elfogadott Alapszabály is részletez az alábbiak szerint:

— együttműködik az állami és társadalmi szervezetekkel (pl. a minőséget vizsgáló intézetekkel);

— figyelemmel kíséri és értékeli a fogyasztók jogainak érvényesülését a gazdálkodó szervezeteknél;

— a fogyasztók jogainak érvényesítése érdekében javaslatokat tesz és ajánlásokat, állásfoglalásokat alkot;

— a fogyasztók széles körét érintő jogszabály-tervezeteket a szakértői bizottságok útján véleményezi;

— fogyasztói érdeksérelem esetén annak orvoslása illetve megszüntetése érdekében eljár, amennyiben indokolt, pert kezdeményez vagy abban fellép. (Tehát mulasztás esetén intézkedést, felelősségrevonást is kezdeményezhet — K.B.)

— propaganda tevékenysége keretében tájékoztatja a fogyasztókat az őket megillető jogokról;

— népszerűsíti a korszerű táplálkozást, valamint az ésszerű fogyasztói szokásokat;

— figyelemmel kíséri az általános szerződési feltételek jogszerűségét és a fogyasztók érdekeit sértő kikötések esetén intézkedéseket hoz;

– gyakorolja más jogszabályokban meghatározott jogait.”

Az Alapszabály itt idézett része a minisztertanácsi határozathoz képest nem szól kifejezetten a Ptk. 209.§ (1) bekezdésén alapuló bíróság előtti megtámadási jogról, az 1984. évi IV. törvény (TGT) 21.§ (1) bekezdésében szabályozott, a fogyasztók széles körét érintő és jelentős nagyságú hátrány okozása esetén közérdekű kereset intézménye is csak implicit módon szerepel a felsorolásban. Ezzel kapcsolatban nem esik szó a FOT-nak arról a jogáról sem, hogy a jogsértő költségére ezen kereset következtében hozott ítéletet országos napilapban közzétegye.

Explicit módon nincs jelzés az Alapszabályban a TGT 25.§ (1) és (2) bekezdésében szabályozott FOT előtti egyeztető eljárásról és a fogyasztóknak TGT rendelkezéseinek megszegésével jelentős kárt okozó cég elleni gazdasági bírság kiszabására irányuló, a FOT-ot megillető indítványozási jogról.

Ezen jogosítványok is gyakorolhatók a FOT által, de érdekes módon éppen ezek azok a területek, ahol nagyobb piaci és jogi szakértelemre és államjogilag is alátámasztott erőpozícióra van szükség, tehát ahol a tisztán társadalmi alapú szerződés az eddigi tapasztalatokat figyelembe véve csak bátortalan lépéseket tett.

Ugyancsak szükség lenne olyan, a közigazgatástól független személyre és annak szakértői stábjára, esetleg hivatalára, aki nem csak véleményezi a jogszabályok tervezetét, hanem maga is kezdeményez fogyasztói érdekvédelmi indítatású jogszabályi módosításokat, apparátusával kidolgozza a már említett szerződési standardokat.

Komolyan mérlegelendő országos és területi-városi fogyasztói panaszirodák, kirendeltségek felállítása, ahol a fogyasztót tájékoztatnák, hová forduljon jogorvoslatért, esetleg a hivatal maga hozna határozatot, illetve az iroda átvinné az ügy kivizsgálását, minőségellenőrző intézettel történő kivizsgáltatását, vagy az ügy más fórumok előtti képviselését, esetleg adott helyzetben tájékoztatná az ügyfelet ügyének ismeretében, lehetőségeinek korlátairól. Ezek a panaszirodák a fogyasztói ombudsman irányítása alatt működő, illetve háttérszervezetei lehetnének, no és ezek működtetéséhez és egyéb feladatai ellátásához az ombudsman megfelelő költségvetéssel rendelkezhetne.

Az viszont nem feltétlenül szükséges, hogy a svéd modellt szem előtt tartva, a fogyasztói ombudsman fellépésének színteréül különleges bíróságot hozzunk létre. A FOT jogosítványainál említett kritikus perlési jogokat, keresetindítási illetve perbeni fellépési jogot gyakorolná az ombudsman saját független döntése alapján az általa jelentősnek vagy a fogyasztók széles körét érintőnek ítélt ügyekben. Megteremtődhetne az együttműködés feltételrendszere a vádhatósággal a büntetőjogi relevanciájú ügyekben.

Olyan állami hivatal sem nélkülözhető, amely a fogyasztói érdekvédelem iskolai oktatásának megszervezését céljául tűzi ki, és esetleg alapítványi formában részt vállal a fogyasztóvédelmi tanácsadó szakemberek képzésében.

Nem kétségsbe vonva tehát azt a társadalmi szükségletet, hogy önszerveződéssel, az egyesülési jog alapján álló társadalmi szervezetek

párhuzamos és koordinált, együttműködésen alapuló tevékenységet folytassanak az állam szervezetével a fogyasztói érdekek védelmében, célszerűnek látszik az alkotmánymódosításban szereplő állampolgári jogok országgyűlési biztosa intézményét a fogyasztói érdekvédelemben bevezetni akként, hogy az országgyűlés által választott és annak jelentésre kötelezett biztosok egyike erre a témára szakosodna szakértői apparátusával együtt, és akinek jogosítványai lennének az országgyűlés kereskedelmi bizottságában és a kormány megfelelő szakbizottságában is.

Így konstruálható meg az államjogilag erős pozíció, a közigazgatástól, hatóságosdit játszó monopolcégektől független állami érdekvédő funkció, amely vállalja a dolgozat korábbi részében említett kiélezett érdekütköztetéseket és amely intézmény korszerű szemléletű megoldás és nem szolgai másolása a más országokbeli hasonló szervezeteknek.

BÉLA KEMENES

## INSTITUT DES OMBUDSMANNES ZUM SCHUTZ DES VERBRAUCHERINTERESSES

(Zusammenfassung)

Im ersten Teil beschäftigt sich der Verfasser mit der Entwicklungsgeschichte des Ombudsmannes im klassischen, Verwaltungssinne, bzw. mit den wichtigsten ausländischen Lösungsmöglichkeiten. Das schwedische Modell des Ombudsmannes zum Verbraucherschutz wird eingehend behandelt. Er gibt ferner über die Entwicklungsmöglichkeiten des Verbraucherombudsmannes eine eingehende Übersicht. Der Verfasser stellt fest: Will man ein Institut, das unter anderen Bedingungen ausgebildet wurde, für die einheimische Verhältnisse adaptieren, ist bei dem Fragenkreis, der einer gründlichen Erwägung bedarf, unverzüglich klarzustellen, unter welchen sozial-gesellschaftlichen Bedingungen das bereits fungierende Institut funktioniert und welche signifikanten Merkmale das Aufnahmeorgan hat. Die Meinung des Verfassers: Unentbehrlich wäre eine verwaltungsunabhängige Person mit einem Expertenstab und eventuell mit einem eigenen Büro, da diese Person die Rechtsentwürfe nicht nur begutachtet sondern selbst Rechtsnormmodifizierungen anregt, die durch den Verbraucherschutz veranlaßt worden sind, und sie arbeitet die erwähnten Vertragsstandards mit ihrem Apparat aus. Das schwedische Modell berücksichtigend hält der Verfasser für nicht unbedingt begründet, ein besonderes Gericht als Schauplatz des Betätigungsfeldes des Verbraucherombudsmannes zu errichten.



KISS BARNABÁS

## A svéd alkotmányfejlődés főbb elemei

A József Attila Tudományegyetem Államjogi Tanszékének kollektívája Kovács István professzor vezetésével 1980 óta immár folyamatosan adja közre "Alaptörvények és alkotmányok" címmel a világ alkotmányait bemutató sorozatát a Közgazdasági és Jogi Könyvtadó gondozásában. Mint azt a munka eddig megjelent legutóbbi kötetéhez<sup>1</sup> fűzött előszavukban a szerkesztők már jelezték, Észak-Európa államai (Dánia, Finnország, Izland, Norvégia, Svédország) alkotmányait együttesen, új önálló műben szeretnék közreadni. Úgy gondoljuk, hogy tudós tanárunk és tanszékvezetőnk emlékének úgy adózunk a legmegfelelőbb módon, ha az általa megkezdett és irányított munkát folytatjuk. A jelen tanulmány is ennek a kutatásnak egy szerény részeredménye.

Nem közvetlen feladatunk, mégis elengedhetetlennek tartjuk, hogy már a bevezető sorokban röviden utaljunk a svéd alkotmánynak az ún. északi államok alkotmányfejlődésében elfoglalt helyére. A feldolgozás annál is időszerűbb, mivel a magyar, pontosabban a magyar nyelvű összehasonlító közjog, illetve alkotmányjogtudomány mind a mai napig adós maradt Európa e fontos régiója, és ezen belül a Svéd Királyság alkotmányos rendjének bemutatásával és elemzésével. Bár kétségtelen, hogy egyes részkérdésekben találunk bizonyos utalásokat Észak-Európa egyes államainak alkotmányaira a magyar szakirodalomban is, de talán elég annyit példaként említenünk, hogy a svéd alkotmányról szóló utolsó, többé-kevésbé átfogó magyar tanulmány 1928-ban jelent meg Miskolcon Bruckner Győző tollából.<sup>2</sup>

Már a fenti államcsoport (Dánia, Finnország, Izland, Norvégia, Svédország) elnevezése is némi magyarázatot igényel. Az öt ország köz- illetve alkotmányjogával foglalkozó külföldi szakirodalom arról győz meg bennünket, hogy legszerencsésebb az "északi államok" ("norden", "nordic countries", "les pays nordiques") megjelölés használata. A köznapi érintkezésben természetesen nem vétünk nagy hibát, ha "Észak-Európa országairól" vagy "Skandináv államokról" esik szó, noha ez utóbbi szoros értelemben csak három országot (Dánia, Norvégia, Svédország) foglal magában. Az északi államok közjogával foglalkozó egyik legismertebb mű okvetlenül is utal rá, hogy a "skandináv"

---

<sup>1</sup> Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Szerkesztették: Dr. Kovács István és Tóth Károly, Közgazdasági és Jogi Könyvtadó, Budapest, 1990.

<sup>2</sup> Lásd: Bruckner Győző: A svéd alkotmány. Miskolci Ev. Jogakadémia Tudományos Értekezéseinek Tára 31. sz., Miskolc, 1928.

("skandinavién") elnevezés ma már kevésbé használatos, régibb keltű elnevezés, mely eredetileg Norvégiát és Svédországot, majd a XIX. századtól Dániát ölelte fel.<sup>3</sup> A történeti irodalom is ezt az álláspontot látszik igazolni.<sup>4</sup> Ki kell emelnünk továbbá, hogy az öt ország parlamentjeinek és kormányainak 1952-ben létrejött széles körű regionális integrációs nemzetközi szervezete is az "Északi Tanács" (Nordic Council-NC-Nordlak Rad) néven végzi tevékenységét.

Az öt északi állam közösséget számos kötelék fűzi egybe. Az etnikai, nyelvi eredet, a társadalmi és gazdasági feltételek hasonlósága, a kulturális atmoszféra, az összefonódó, sőt sok esetben közös történelmi múlt az együttműködés bonyolult szálain keresztül a politikai és jogi gondolkodásban is sok közös vagy hasonló eredményt szült. Ez megnyilvánul természetesen a közjog területén is.<sup>5</sup> E rendkívül fontos tényező hangsúlyozása mellett fordítsuk figyelmünket a svéd alkotmányfejlődés, illetve alkotmány néhány fontosabb elemére és sajátosságára.

A svéd alkotmány különleges helyet foglal el mind az európai, mind pedig a skandináv alkotmányfejlődésben. Svédország alkotmánya az északi államok legelső és egyben Európa egyik legrégebbi alkotmánya. Az 1809 és 1810-ben elfogadott négy ún. "alaptörvénnyel" megteremtődött a Svéd Királyság alkotmányos rendjének intézményes alapja. A jelenleg hatályos alkotmány - a később bemutatott folyamat szerint - jelentős változtatásokkal és több újrafogalmazás után ma is számos elemében visszamutat ezekre a történelmi gyökerekre. Ez már az alkotmány formai elemeinek, ezen belül külső megjelenési formájának vizsgálata alapján szembetűnő lehet, hiszen napjaink Svédországanak alkotmányos rendje továbbra is a múlt századi elnevezéssel kibocsátott négy alap- illetve alkotmánytörvényre épül. A kormányformáról, (regeringsform) a parlamentről (riksdagsordning), a trónöröklésről (successionordning) és a sajtószabadságról (tryckfrihetsförordning) szóló organikus törvények együttesen az írott alkotmánynak a chartális alkotmány mellett a másik, speciális változatát képviselik, vagyis a több, de pontosan körülhatárolható alaptörvényből álló alkotmány típusát. A többi északi államban egyetlen ünnepélyes alkotmánykódexszel, tehát ún. chartális alkotmánnyal találkozunk.

Az alaptörvényekre épülő svéd alkotmány formáját tekintve közbülső helyet foglal el az írott, kontinentális (chartális) és az íratlan (történeti) angol alkotmány között. Ez a tény az összehasonlító alkotmányjogtudomány szerint önmagában is elég magyarázatot ad arra a kérdésre, mi indokolja - egyébként az európai tendenciákkal összhangban - Svédország alaptörvényeinek

---

<sup>3</sup> Nils *Herlitz*: Elements of Nordic Public Law. P.A. Norstedt & Söners Förlag Stockholm, 1969. 7.p.

<sup>4</sup> L. pl. A. Sz. *Kan*: A skandináv országok története (Dánia, Norvégia, Svédország), Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1976.

<sup>5</sup> L. erről pl. Nils *Herlitz* i.m., továbbá Raymond *Fusilier*: Les pays nordiques "Comment ils sont gouvernés" TOME XII. Paris., N. *André*: Government & Politics in the Nordic countries. Stockholm, 1964.

(alkotmányának) hosszú életét.<sup>6</sup> Az adott forma azonban ez esetben sem szakítható el a szabályozás tárgyától. Az alkotmány tartalma és formája rövid elemzés alapján arra enged következtetni, hogy mindkettő jellegzetességei történeti eredetűek, pontosabban a történelmi, és ezzel szoros összefüggésben a közjogi fejlődés sajátosságaival indokolhatók.

A svéd alkotmányfejlődés ékesen bizonyítja Kovács Istvánnak a fenti alkotmánytípusról adott leírását. "Az írott alkotmányoknak ez a válfaja főként olyan viszonyok között jön létre, amikor az adott ország nemzetközi helyzete vagy az országon belüli éles politikai ellentétek állják útját egy olyan konszenzus, vagy legalábbis olyan parlamenti többség kialakulásának, melyre az alkotmányjog legfontosabb intézményeit átfogó chartális alkotmány épülhet, ám a hatalom gyakorlásának egy-egy intézményét illetően mégis sikerül biztosítani az alaptörvényi szabályozáshoz is megkívánt minősített többséget."<sup>7</sup> "Ezek az alaptörvények az alkotmány egy-egy intézményét szabályozzák, és összességükben sem fogják át az alkotmányjog alapvető intézményeit. Ez azt jelenti, hogy ezek az alaptörvények együttesen sem tekinthetők az alkotmányjog kódexének vagy törvénykönyvének. Így az általuk nem szabályozott tárgykörökben akadálytalanul érvényesülhetnek a korábbi közjogi szabályok. Innen ered, hogy az alkotmányoknak ezt a válfaját mindig különösen alkalmasnak tartották az egymástól gyökeresen eltérő politikai rezsimek közötti, viszonylag békés átmenetek elősegítésére."<sup>8</sup>

A svéd alkotmány kialakulása és változásai hosszú évszázadokon keresztül viszonylag szerves történeti fejlődés alapján mentek végbe. Az alkotmányjogi irodalom elsősorban a történetiség - a hagyományok, a szokásjog és az esetjog kiemelkedő szerepe -, valamint emellett az írott alaptörvényekre épülő alkotmányosság egymásra épülése folytán a svéd alkotmányjogban sok analóg vonást talál az alkotmányjog kialakulásának ún. angolszász útjával.<sup>9</sup> Ennek a fejlődési útnak a fentiek mellett, illetve éppen ezekkel szoros kapcsolatban az a legfőbb sajátossága, hogy "a rendi monarchiára jellemző politikai és jogi formák felhasználásával, tehát általában a feudális jogi formák keretei között hozták létre a tökéles fejlődést kiszolgáló alkotmányjogi intézményeket."<sup>10</sup> Míg azonban a "klasszikus" angolszász államokban még ma is nehéz tudatos határvonalat vonni a közjogi és magánjogi jogágazatok között,<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Kovács István: A Magyar Népköztársaság alkotmányának fejlődése és az új alkotmány I., MTA ÁJI Budapest, 1988. 6. p.

<sup>7</sup> Kovács István: Magyar alkotmányjog I., JATE Kiadó Szeged, 1990. 186. p.

<sup>8</sup> Uo.

<sup>9</sup> Idézett művében Bruckner Győző (80. p.) a svéd közjogi fejlődést nemcsak az "angol alkotmány jogfolytonosságának tagoltságához", hanem hazánk közjogi viszonyaihoz is hasonlónak találja.

<sup>10</sup> Kovács István: Magyar alkotmányjog I., JATE Kiadó Szeged, 1990. 222-223. p.

<sup>11</sup> Vö. Kiss Barnabás: Anglia alkotmánya. In: Nyugat-Európa alkotmányai. Szerkesztette: Kovács István. KJK. Bp. 1988. 86. p.

addig Svédországban már lényegében a XVIII. században elfogadott alaptörvényekkel megtörtént a közjog és a magánjog szétválasztása.

A mai svéd alkotmány "alapköve" az 1809. június 6-án elfogadott "Kormányforma" (Regeringsform)<sup>12</sup> címet viselő "alaptörvény" (grundlag). E törvény mellett a XVIII. századi hagyományok szerint további három alaptörvény kiadására is sor került a parlamentről (riksdagsordning 1810), a trónöröklésről (successionordning 1810) és a sajtószabadságról (tryckfrihetsförordning 1810). Joggal vetődik fel a kérdés, melyek voltak azok a hagyományok, mi volt az a történelmi út, amelyre Svédország az alkotmányos élet korabeli berendezésénél támaszkodhatott? A XIX. századi közjog előtörténetének vázlatos bemutatásával remélhetőleg magyarázatot kapunk a svéd alkotmány- és alkotmányjog fejlődésének az előzőekben bemutatott néhány általános vonására is.

A hatalomgyakorlás jogi szabályozása és ezzel együtt a király hatalmának korlátozása igen régi keletű Svédországban. Ez a gondolat és a rá vonatkozó rendelkezések a király és a rendek erőviszonyainak megfelelően az idők folyamán számos esetben módosultak. A svéd alkotmányjogi irodalom szívesen hivatkozik arra, hogy az országnak már a XIV. század közepe óta "írott alkotmánya" van.<sup>13</sup> Ezt az állítást arra alapozzák, hogy 1350-ben ún. Királyi Chartával sor került a középkori tartományi jog kodifikálására. Az így kiadott nemzeti törvénykönyv tartalmazott bizonyos rendelkezéseket a királyi hatalom gyakorlására vonatkozóan is, melyeket ezáltal alapvető "alkotmányos" szabályoknak minősítenek. A XVI. század végét követően a Chartához kiegészítések egész sorozata kapcsolódott a trónralépő királyok által tett ünnepélyes deklarációk formájában.

1435-ben Arbogában ült össze Svédország első parlamentje, a riksdag. Ez évtől ugyanis már nem csupán a tartományok képviselői, hanem a városok küldöttei is tagjai voltak az országgyűlésnek.<sup>14</sup> A rendi parlament megerősödésére azonban jóval később, csak a XVII. század folyamán került sor. 1617-ben az első parlamenti törvényben intézkedtek a rendek összehívásának szabályairól, de a riksdag működése és hatásköre még az uralkodó belátásától függött. A rendi gyűlésen négy rend; a nemesség, a papság, a polgárság és a parasztság bírt képvisellel.

---

<sup>12</sup> Meg kell jegyeznünk, hogy az angol nyelvű munkák egy része az alaptörvény elnevezését "Instrument of Government" ("A Kormányzás eszköze") címmel fordítja. Ez valószínűleg azzal magyarázható, hogy a svéd alaptörvényt gyakran vetik egybe Cromwell Államtanácsa 1653. december 16-i azonos elnevezésű, a kormányzás szerkezetére vonatkozó rendeletével, melyet sokan a történelem első valóban hatályosuló írott alkotmányának tekintenek.

<sup>13</sup> L. pl. Erik Holmberg és Nils Stjernquist által írott bevezető tanulmány Svédország alkotmányához. In.: *Constitutions of the Countries of the World*. Ed. A. P. Blaustein, G. H. Flanz Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, New York 1985. (Az alkotmányfejlődés kronológiájának felvázolásában döntően erre a munkára támaszkodtunk.

<sup>14</sup> A parlament az egyes tartományok képviselőiből álló ún. thinggyűlésekből alakult ki az idők folyamán. L. erről Bruckner Győző i.m. 41. p.



1634-ben született meg a kormányzati berendezkedést szabályozó első "Kormányforma" címet viselő törvény, melyet több fontos kiegészítéssel 1660-1672-ig ismét hatályba léptettek. Az 1660-as kiegészítések jogilag is megerősítették a rendi parlament hatáskörét, és előírták, hogy a riksdagot három évente kötelező a fővárosban tanácskozássra összehívni. Az így kialakult "alkotmányos rendet" azonban a XI. Károly (1660-1697) és főként XII. Károly (1697-1718) uralkodása idején kibontakozó abszolút monarchia hamar háttérbe szorította.

1718-ban XII. Károly halálával Svédország mint nagyhatalom megszűnt létezni, és egyben lezárult az abszolút monarchia korszaka is. Az országra ráköszönt a "Szabadság Kora". 1719-ben egy új és komplettebb "Kormányformát" léptettek hatályba, melyet 1720-ban rögtön követett egy enyhén módosított változat. A kormányzati reformokat 1723-ban új parlamenti törvénnyel tetőzték be. (Ezt szintén gyakran nevezik alkotmánynak, különösen a történeti irodalomban.) Az alaptörvények jelentősen megnyírbálták az uralkodó jogosítványait a rendek javára. Hatalommegosztás jött létre a király, a kormány (országtanács) és a riksdag között. Két nemesi párt alakult; a "kalaposok" (hattar) és a "sipkások" (mössar) pártja. A riksdag többsége képes volt kinevezni és elmozdítani az országtanács (kormány) tagjait, akik fokozatosan csak a parlamentnek tartoztak felelősséggel. A király ünnepélyes esküt tett, hogy tiszteletben tartja a riksdag akaratát. Az országtanácsban az uralkodó elnökölt, a kormány döntéseiben azonban csak két, esetleg három szavazattal részesedhetett. A "legboldogabb kormányforma" időszaka a "rendi parlamentarizmus" intézményeinek kiépítésével nagy megújodást hozott az európai alkotmányos életbe. Az adott korszakban azonban további eredmények is születtek. 1766-ban kiadták az első sajtószabadságról szóló törvényt. Először fektették le a sajtó szabadsága és a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférhetőség jogi alapelveit. Ez évben került sor az első igazságügyi és közigazgatási parlamenti megbízott (ombudsman) kinevezésére is. A "szabadság korának" terméke, továbbá az alaptörvény fogalmának megszilárdulása a svéd közjogban. A közönséges törvényekkel szemben az alaptörvény módosításának és kiegészítésének szabályait szigorú feltételekhez kötötték. (Korábban az alaptörvény szövegének kiegészítése nem is volt lehetséges.) Eszerint - lényegében máig élő alapvető szabályként - az alaptörvény módosítására és kiegészítésére csak a riksdag két egymás követő ülészakájának (gyakorlatilag két országgyűlésnek) a királlyal egyező akaratával kerülhet sor úgy, hogy közben választásokat tartanak. Adott időszakban a kormányformáról (1720), a sajtószabadságról (1766) és a parlamentről (1723) szóló törvényeket minősítették alaptörvénynek.

A "szabadság kora" III. Gusztáv (1771-1792) 1772 augusztusában végrehajtott vértelen katonai államcsínyével ért véget. Az új király a felvilágosult abszolútizmus szellemében uralkodott, bizonyos gazdasági reformok mellett az egyeduralkodó királyi hatalom visszaállítására törekedett. A riksdag 1772. augusztus 22-én engedelmesen elfogadta az új "Kormányformát", a királyi hatalom megerősítéséről intézkedő "alkotmányt." Az országgyűlés szerepe háttérbe

szorult. A riksdagot a király belátása szerint hívta össze, ennek következtében erre uralkodása alatt mindössze két alkalommal került sor: 1778-ban, majd 1786-ban. A törvényhozás szerepe csökkent azáltal is, hogy a király önállóan is kiadhatott gazdasági és közigazgatási tárgyú rendeleteket. Az adókat továbbra is csak a riksdag szavazhatta meg, de érvényességük időtartamát nem állapította meg. A királynak külpolitikai téren csak a háború indításához kellett (volna) kikérnie a parlament hozzájárulását. Az országtanács (riksråd) és a hivatalnoki kar újra az uralkodónak és nem a riksdagnak tartozott felelősséggel. III. Gusztáv 1789-ben újabb államcsínyt hajtott végre, amely az abszolút monarchia új korszakának kezdetét jelezte. Az adófizető rendekre támaszkodva a döntően ellenzéki nemességgel szemben elérte az alkotmány kiegészítését az ún. "egyesítési és biztonsági törvénnyel."<sup>15</sup> A szabad parasztság gazdasági mozgástere megnőtt, a nemesség kiváltságait pedig erősen megnyírálták. A király jogköre tovább bővült, a riksdag csak az adók megszavazásának jogát őrizte meg magának. III. Gusztáv 1792 márciusában merénylet áldozata lett a Stockholmi Operában, de "alkotmánya" 1809-ig hatályban maradt.

A mai svéd alkotmány fundamentuma, az 1809. évi "Kormányforma" elnevezésű alaptörvény keletkezésének konkrét körülményei meggyőzően igazolni látszanak az alaptörvényekre épülő írott alkotmányokról az előzőekben vázolt általános törvényszerűségeket. Az új alkotmány elfogadására rendkívül kritikus helyzetben került sor. Az alkotmányos élet rendezését - számos más európai államhoz hasonlóan - a napóleoni háborúk teremtette sajátos történelmi szituáció tette lehetővé és egyben szükségessé is. A harcok során Svédország Oroszországgal és Dániával is kétfrontos háborúba keveredett. Az önkényuralmi rendszerrel elégedetlen erők a súlyos belső feszültségek hatására 1809. március 13-án letartóztatták IV. Gusztáv Adolf királyt, aki rövidesen lemondott trónjáról. Az állam ideiglenes vezetője az uralkodó nagybátyja, Károly herceg lett. Május 1-én összehívták a rendek gyűlését, mely elsőként egyhangú határozattal megfosztotta hatalmától a volt királyt és utódait, majd úgy foglalt állást, hogy az új államfő megválasztását a leendő alkotmány jóváhagyásától teszi függővé. A felülről jövő polgári forradalom eredményeinek rögzítésére rövid idő állt rendelkezésre. A riksdag május 8-án elvetette a kormány által javasolt "szűkre szabott" új alkotmánytervezetet, és maga küldött ki egy alkotmányelőkészítő bizottságot az új korszerű alaptörvény kidolgozására. A hat nemesből és kilenc nem nemesi származású képviselőből álló bizottság elnöke L. A. Mannerheim báró, a bizottság titkára, és egyben az alkotmánytervezet szellemi atyja pedig Hans Järta lett. A mintegy kétheti munkával összeállított tervezetet 1809. június 6-án fogadta el a riksdag. Svédország új alkotmányát jóváhagyta Károly herceg is, akit ezután XIII. Károly (1809-1818) néven királlyá választottak.

Az alkotmányozás körülményei nem tették lehetővé egy átfogó, a hatalomgyakorlás minden kérdésére kiterjedő modern polgári chartális alkotmány kidolgozását. Így nem kerülhetett sor például az állampolgárok

---

<sup>15</sup> L. erről Á. Sz. Kass: A skandináv országok története. Kossuth Könyvtadó, 1976. 114. p.

jogainak rendszerezett formában történő szabályozására, és egy radikális parlamenti reform végrehajtására sem. A Kormányforma a politikai élet fő kérdése, a király és a rendek (nemesség, papság, polgárság és parasztság) viszonyának elrendezésére koncentrált. Erőteljesen kidomborodott az alaptörvény sajátos nemzeti és történeti jellege. A tervezet készítői nagyban támaszkodtak a korábbi "alkotmányok" és alkotmányos jellegű törvényhozás hagyományaira. A "Kormányforma" szövegében nem nehéz felismerni az előző évszázadok alaptörvényeinek és a középkori tartományi jognak a hatását. A svéd alkotmánytörténettel foglalkozó irodalom gyakran idézi Pontus Fahlbeck lundi egyetemi tanár klasszikus mondását, miszerint az "1809-i Kormányforma Svédország paragrafusokban összefoglalt történelme."<sup>16</sup>

Az alaptörvény a hatalom dualisztikus megosztására és kölcsönös kiegyenlítésére törekedett a közhatalom két birtokosa a király és a riksdag között. Az államberendezkedés szabályozásánál külföldi intézményeket nem másoltak, noha a hatalom megosztásáról szóló politikai nézetek kétségtelenül hatottak az alkotmányozókra. A Kormányforma szuverenitás koncepciója a vele leggyakrabban összehasonlított angol parlamentarizmussal szemben eredetinek minősül az alkotmánytörténészek szerint azáltal is, hogy az angol király árnyékhatalmával ellentétben a svéd király és a parlament jogkörének megosztása következetesen dualisztikus, azok egymás mellett koordináltan működnek. Az 1809. évi alkotmány összességében tehát történelmi kompromisszum eredményeként jött létre a király és a rendek, illetve a feudalizmus és a polgárság erői között.<sup>17</sup>

A Kormányforma által létrehozott hatalmi berendezkedés lényegét tekintve alkotmányos monarchia. A törvényhozás döntően az uralkodó és a riksdag együttes jogosítványa volt. A gazdasági és közigazgatási törvényhozás - mint a végrehajtó hatalom része - ura a király, az adó és a költségvetés felett azonban a riksdag rendelkezett. A végrehajtó hatalmat a király az általa kinevezett és az országgyűlésnek felelős államtanács (statsråd) közreműködésével gyakorolta. A kormányzati ügyekben a király döntött, noha személyes hatalma jelentősen megcsappant az 1809. évi svéd alkotmányban.<sup>18</sup>

Az 1809. évi fordulatot követően a "Kormányforma" mellett további három alaptörvény elfogadására került sor. 1810-ben külön törvényben rendezték a törvényhozással kapcsolatos kérdéseket, noha a riksdag hatásköre már a kormányformáról szóló organikus törvényben is igen részletes szabályozást kapott. Mivel a kül- és belpolitikai viszonyok lehetetlenné tették a népképviselői rendszerre történő gyors áttérést, az alaptörvények az országgyűlés működését még rendi alapra helyezték.

---

<sup>16</sup> Idézi Bruckner Győző i. m. 50. p., továbbá Nils Herlitz i. m. 31. p.

<sup>17</sup> Svecija Konsztitucija i zakonodatelnye akti. Pod red. M.A. Magunovoj Moszkva, "Progressz" 1983. 12. p., lásd továbbá A. Sz. Kan i. m. 129. p.

<sup>18</sup> Az államszervezet berendezkedéséről lásd részletesebben: Bruckner Győző i. m. 51-63. p. és A. Sz. Kan i. m. 128-129. p.

Sürgősen intézkedni kellett a trón betöltéséről is, hisz a gyermektelen Károly herceg betegsége folytán Svédország lényegében államfő nélkül maradt. Az első trónöröklési törvény (1809) az örökletes trónutódlás rendjét szabályozta. 1810. augusztus 21-én a riksdag trónörökössé választotta Jean Baptiste Bernadotte francia marsallt, aki Károly herceg halála után XIV. Károly János (1818-1844) néven uralkodott. A riksdag új trónöröklési törvényben (1810) biztosította a Bernadotte dinasztia számára a koronát. Ez az alaptörvény ma is hatályban van, napjainkig e család leszármazottai töltik be a trónt Svédországban. A harmadik alaptörvény a sajtószabadságról szóló 1810-ben elfogadott törvény, melyet már 1812-ben új szabályozással váltottak fel. A törvényben rögzített rendelkezések közel másfél évszázadra határozták meg a sajtó szabadsága és a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférhetőség legfontosabb garanciális elveit.

A négy alaptörvényre épülő svéd alkotmányos rendben az 1975-ben hatályba lépett átfogó reformig természetesen számos változás következett be. Az egyik legnagyobb fordulópontot az 1866-ban elfogadott új riksdag törvény jelentette. Az alaptörvény által végrehajtott parlamenti reform következtében a rendi országgyűlést kétkamarás népképviselési törvényhozással váltották fel, ahol a két ház elvileg egyenrangú szerepet játszott. Az első kamara (felsőház) tagjait magas vagyoni cenzus alapján regionális (tartományok és nagyobb városok) elektori testületek választották, míg az alsóház (második kamara) képviselői a cenzusos választójog szabályai szerint választó-kerületenként szervezett közvetlen választásokon nyerték el mandátumukat. 1909-ben választójogi reformot hajtottak végre. A második kamara (alsóház) megválasztásánál bevezették a férfiakra kiterjedő általános választójogot, bár az életkori cenzust 24 évre emelték. A korábbi többségi rendszer helyett pedig az arányosság elvét alkalmazták a riksdag mindkét kamarája létrehozásánál. A nőkre is kiterjedő általános és egyenlő választójog alkalmazására csak 1921-ben került sor.

A két világháború közötti évtizedekben az 1809-es "Kormányformában" rögzített alkotmányos rend mellett, illetve annak ellenére a kormányzati rendszer fokozatosan parlamentáris jelleget öltött. A királynak el kellett fogadnia, hogy a kormánynak, - melyet formálisan továbbra is ő nevezett ki - élveznie kell a parlament többségének bizalmát, továbbá azt a tényt, hogy kormányzati ügyekben a kormány dönt, folyó ügyekben pedig az illetékes miniszter. Az alkotmányjogi felfogásban azonban az a nézet dominált, hogy nincs szükség - brit analógiára hivatkozva - a parlamentáris rendszer direkt írásos rögzítésére az alkotmányban. Tudomásul vették az "élő rendszer" és a történeti alaptörvények eltérését, és a gyakorlatban érvényesülő alkotmányosság jelenségére helyezték a fő hangsúlyt. Az alaptörvényben csak kisebb változtatásokat hajtottak végre, az alkotmány átfogó revíziójára azonban nem került sor. A második világháborút követő alkotmányos reform-vitákat megelőzően csupán a sajtószabadságról szóló 1812-es alaptörvényt helyezték hatályon kívül 1949-ben egy új organikus törvénnyel.

Az 1950-es években nagy fordulat következett be az alkotmányjogi gondolkodásban. Uralkodóvá vált az a nézet, hogy az írott és az élő alkotmány

súlyosabb ellentmondása esetén az írott szabályozásnak kell elsőbbséget kapnia. Ez a válasz felel meg jobban a svéd jogi hagyományoknak, és ez a felfogás vezetett el végül az alkotmányos reformok szükségességének felismeréséhez is.

A parlamenti kamarákról, a választási rendszerről és a referendumról folyó politikai viták alapján világossá vált, hogy megérett az idő az alkotmány modernizálására. Az első e kérdéskörrel megbízott parlamenti bizottság kiküldetésére 1954-ben került sor. A munkálatok során felismerték, hogy a parlamentáris rendszert nem lehet egyszerű változtatások útján korrekt módon összhangba hozni az 1809-es szabályozással, az idejétmúlt, nem megfelelő régi alaptörvényt tehát új alkotmánnyal kell felváltani.

Az alkotmányos reform előkészítésével megbízott első bizottság 1963-ban készítette el a jelentését. A bizottság azonban nem volt egységes a legfontosabb politikai kérdések egyikében sem, nevezetesen az egykamarás parlament bevezetésében, illetve az arányos választási rendszer felülvizsgálatában. Sok kritika kísérte a bizottság álláspontját az állampolgári jogok és szabadságok tekintetében is. Az eredmény egy újabb bizottság kinevezése volt.

A második alkotmányozási reformmal megbízott bizottság tevékenysége már eredményesnek bizonyult. Így 1969-ben sor kerülhetett az alkotmány részleges reformjára, mely az 1809-es "Kormányforma" keretei között jelenítette meg a parlamentarizmus kormányzati rendszerét. Döntés született az egykamarás parlament létrehozásáról. A szigorú arányosság követelményeinek megfelelően pontosították a választási rendszer szabályait azon pártok között, akik elérik az országos szavazatok 4 %-át. Bekerült továbbá az alaptörvény szövegébe a parlamentáris kormányzás alapelveivel összhangban a kormány parlamenti felelősségének és bizalmatlansági szavazás útján történő elmozdíthatóságának szabálya.<sup>19</sup> A reformok a parlament újjáéledését eredményezték a 70-es években Svédországban.<sup>20</sup>

Az alkotmányozási folyamat azonban nem állt meg. A kormányformáról és a parlamentről szóló új alaptörvények tervezetét a bizottság 1972-ben készítette el, mely a kormány vitája után 1973-74-ben került a riksdag elé. A törvényhozás 1974. február 7-én fogadta el a sajtószabadságról szóló alaptörvény módosítását, február 27-én és 28-án pedig a kormányformáról, illetve a riksdagról szóló új szabályozást. (Meg kell jegyeznünk, hogy ez utóbbi törvény a hatályos alkotmányjog szabályai szerint "közbülső" helyet foglal el az alaptörvények és a közönséges törvények között. Módosításának szabályai ugyanis csak részben esnek egybe az alaptörvények módosításának szigorú követelményeivel.) Az évszázados történeti alapokra építkező átfogó intézményes alkotmányi reform 1975. január 1-én lépett hatályba. Kiemelést érdemel, hogy a

---

<sup>19</sup> A svéd parlamentarizmus mai működéséről l. pl. Eric Lindström: The Swedish Parliamentary System The Swedish Institute. Stockholm, 1982.

<sup>20</sup> Pokol Béla: A polgári parlamentek működése. Jogtudományi Közlöny, 1981. 6. sz. 530.

korábbi "kormányformák" általában nagy társadalmi konfliktusok, háborúk és forradalmak után születtek. Céljuk a hatalom szerkezetének átrendezésére irányult. Ezzel szemben az új "Kormányforma" ellenkező helyzetben foglalmazódott. Szabályai döntően a gyakorlatban már elő alkotmányos helyzetet rögzítették, azokat a legfontosabb politikai változásokat intézményesítették rendszerezett formában, amelyek 1969-ben már megtörténtek.

Az 1975-ös alkotmányreformot követően az alaptörvények több esetben szorultak kisebb-nagyobb jelentőségű korrekcióra. Az 1976-os év jelentős fordulatot hozott Svédország politikai életében, mivel a szociáldemokrata párt elvesztette több mint negyven éves politikai vezető szerepét. A riksdag 1976-77-es rendes ülésszakán számos módosítást és kiegészítést fogadott el a kormányformáról, a parlamentről és főként a sajtószabadságról szóló törvényekhez. A kormányformáról szóló alaptörvényt 1978 és 1979-ben szintén módosították. A változások döntő részben az állampolgári jogok és az alkotmányosság garanciáinak területére estek (nők egyenjogúsága, az alapvető jogok és szabadságok korlátozhatósága, a törvényhozás alkotmányosságának bírói ellenőrzése stb.) 1979-ben módosították a trónöröklési törvényt is, mely szerint a Bernadotte család női leszármazottainak a férfakkal egyenlő jogon lehetőségük van trónra kerülni.

A fenti tanulmány az alkotmány fejlődésének főbb elemei felvillantásával igyekezett bemutatni a Svédország által megtett sajátos és irigylésre méltóan egyenletes utat a stabil politikai és közbizalmi rendszer kimunkálásában. A történelmi tapasztalatok és a modern alkotmányos rendszer intézményes megoldásai esetleges hazai hasznosításakor ezekről a tanulságokról nem szabad elfeledkeznünk.

BARNABÁS KISS

## THE MAIN ELEMENTS OF THE DEVELOPMENT OF THE SWEDISH CONSTITUTION

(Summary)

In the introduction the essay describes the general and special characteristics of the development of the Swedish Constitution comparing it to the specific public law features of the so-called nordic countries (Denmark, Iceland, Finland, Norway and Sweden). Next the author analyzes the specific features of the constitution of the Swedish Kingdom. The Constitution of Sweden, based on several but concretely determined fundamental acts from formal point of view is a transition between the written (chartered) and non -

codified (historic) constitutions. The study points to the fact that this is the consequence of the particular compromise development of historic and public law. The prehistory of the fundamental acts passed in 1809 and 1810 reveals the elements which certify the originality of the Swedish Constitution besides the Anglo-saxon type way of constitutional development. Furthermore the essay presents the circumstances of the birth of the constitutional acts - Form of Government, Parliament Act, Act of Succession and Freedom of the Press Act - and the most significant changes of the Constitution that have taken place during the last two centuries up to now.





## A blankettákkal kapcsolatos problémák rövid elemzése

### *1. Az általános szerződési feltételekről általában*

A tömegmértetű termelés és a tömeges üzleti vagy ügyfélkapcsolaton alapuló szerződéskötések szükségszerű következményeként terjedt el világszerte az az általánosítást, egységesítést és egyszerűsítést célzó, a blanketták alkalmazásában megnyilvánuló korszerű módszer, amely a szerződés tartalmának standardizálásához vezetett. A tömegtermelés körülményei között, a nagy számban jelentkező, azonos tárgyú ügyletek létrehozásánál, lebonyolításánál ugyanis szinte megvalósíthatatlan az, hogy a hasonló termékfajták vagy szolgáltatások rendszeres, széles körben történő értékesítésével illetve nyújtásával foglalkozó szervezetekkel kötött szerződések a hagyományos értelemben, tájékozódás után a partnerekkel egyenként lefolytatott tárgyalások során alku eredményeként kialakuló akaratmegegyezést tükrözzenek. Ehelyett a szerződés tartalmává való kikötéseket előre kidolgozzák, formába öntik és ezekhez csatlakozik elfogadó nyilatkozatával a másik fél, úgy, hogy kitölti és aláírja a formanyomtatványt, amely – vagy szövegében vagy rendszerint a mellékletére utalással – tartalmazza az általános szerződési feltételeket. A hagyományos szerződéskötési elvek érvényesülésének látszata ilyenkor is megvan. Valójában azonban ezek a szerződések tartalmuk egyoldalú meghatározottságával, a felek egyenjogú partneri kapcsolatának hiányával, a kölcsönös szerződéskötési tárgyalások elmaradásával jellemezhetők.

Az ily módon lebonyolódó szerződéskötésre illetve szerződésre – a szigorú elhatárolásra súlyt nem fektetve – többféle, lényegében azonos vagy hasonló tartalmat takaró elnevezés használatos: általános szerződési feltételek illetve az azok felhasználásával létrehozott adhéziós szerződés, szabványszerződés, standardizált szerződés, blankettaszerződés. Mivel törvényi fogalommeghatározás nem áll rendelkezésre, úgy gondoljuk, hogy kiindulópontként indokolt egy kissé pontosabb körülírást nyújtani a vizsgálat tárgyává tett jogintézmény meghatározó jegyeit illetően. A vonatkozó irodalmi kísérletek közül a főbb lényegi sajátosságokra való rávilágítás érdekében azt a – hatályos szabályozáson már túlmutató – megközelítést tartjuk legkörültekintőbbnek, amely szerint általános szerződési feltétel minden olyan, valamely személy által a szerződéskötéskor használt, nem címzett, általában egyoldalúan kialakított tartalmú dokumentum, amelynek az a rendeltetése, hogy

az azt alkalmazó személy előre meg nem határozott számú jövőbni szerződésének részévé válik.<sup>1</sup>

Kétségtelen, hogy a termékek és szolgáltatások nagy mennyiségben és minél rövidebb idő alatt a felhasználóhoz való juttatásában a blankettaformába öntött szerződéseknek különösen fontos jelentőségük van. Biztosított általuk a gyors, tömeges szerződéskötés, hiszen a mindig visszatérő, a feltétlenül alkalmazandó szerződési elemek, feltételek előre kidolgozottsága révén csak a részletkérdések vonatkozásában kell esetenként megállapodni illetve alkalmanként kitölteni a mintát. Azt is rendkívül fontosnak tartjuk azonban hangsúlyozni, hogy a blanketták alkalmazása az előnyök mellett – mintegy természetszerűen – figyelmen kívül nem hagyható hátrányokkal is jár(hat).

Nem vitatható tény, hogy a szabványszerződések gyakorlatilag formálissá teszik a szerződési szabadságot. A felek pozícióbeli különbségéből eredően a gazdaságilag erősebb, a piacon kedvezőbb, sokszor monopolhelyzetben levő diktálja a szerződés feltételeit, így az általa előre kidolgozott, sokszorosított szerződési nyomtatványok tartalma nagyon gyakran hátrányos a gyengébb gazdasági pozícióban levő megrendelőkre, elsősorban az állampolgárokra, a "tipikus fogyasztókra" nézve. Az általános szerződési feltételeket alkalmazót általában "eredményesen" kísérti meg a gazdasági erőfölényével való visszaélés lehetősége. Igen gyakori a szerződéses partner érdekeit sértő, egyoldalúan előnyös anyagi jogi vagy eljárásjogi kikötések alkalmazása, a jogviszony rendellenes fejlődése kockázatának áthárítása a megrendelőre, aki mindezek ellenére – a feltételek számára hátrányos voltáról való esetleges tudomással bírás esetén is – elfogadja a diktátumot, megkötí a szerződést. Már csak azért is, mert a szükségletkielégítésre hajtó gazdasági kényszer miatt a szerződéskötésről nem mondhat le, tehát szerződési szabadsága abban merül ki, hogy választhat: megkötí a szerződést az előírt tartalommal vagy elzárkózik a szerződéskötéstől.

Tagadhatatlan, hogy az általános szerződési feltételek használata révén megváltozott szerződéskötési technika által kínált egyoldalú érdekérvényesítési lehetőség permanens potenciális veszélyt jelent. Ez a veszély azonban nem önmagából a szerződési forma lényegéből ered. Az általános szerződési feltételek alapján kötött szerződések csak lehetőséget adnak arra, eszközül szolgál(hat)nak ahhoz, hogy az erőfölényben lévő a pozíciójának visszaélészerű kihasználását könnyebben oldja meg, mintegy "hatalmat" kovácsolva ezáltal a "kiszolgált" felett. Az igazi ok nem a standardizáció, hanem – kiegyensúlyozott piaci viszonyok nemlétében – az egyenlőtlen szerződési pozíciók, a mellérendeltség hiánya. Ez azt is jelzi, hogy nem a blanketták teljes száműzése a megoldás, hanem az alkalmazásukkal együttjáró hátrányokkal szembeni védekezés jogi eszközeinek biztosítása. Ez a szemlélet tükröződik egyébként a hatályos szabályozásban is.

---

<sup>1</sup> Takáts Péter: Az általános szerződési feltételekre vonatkozó jogi szabályozás hatályáról, Jogtudományi Közlöny 1981. 2. 98-99. p., Bíró György: A keretszerződés új megközelítésben, Jogtudományi Közlöny 1988. 4. 210. p..

## *II. A hatályos szabályozás értékelése*

Az általános szerződési feltételeknek a polgári jog jogintézményekénti megjelenítése az 1977. évi IV. törvényhez kapcsolódik. A Ptk-ba beépített – jelenleg nem részletezett okokból meglehetősen szűkszavú, bár a kodifikáció időszakában előremutató – szabályozás azzal az esettel foglalkozik, amikor az általános szerződési feltételek indokolatlan egyoldalú előnyt biztosítanak az azokat alkalmazó jogi személy számára. Az egyoldalúan meghatározott sérelmes kikötés ellen bíróság előtti megtámadási jogot biztosít a külön jogszabályban meghatározott állami vagy társadalmi szervek illetve az általános szerződési feltételek alapján konkrét szerződést kötő sérelmet szenvedett számára. E kétféle – társadalmi és egyéni – megtámadási jog eredményes gyakorlása egyaránt érvénytelenséget vált ki. Egymástól eltérően azonban az érvénytelenség az egyik esetben mindenkire kiterjedő hatályú, a másik esetben az adott szerződés keretei között marad. (209. §)

Mint látható, a jogalkotó kizárólag az érvénytelenség oldaláról közelít, amiből következően – jelentőségüket fel sem ismerve, jelentőség nélkülinek minősítve vagy a tartalmi kitöltést a majdan kialakuló gyakorlatra bízva – kulcskérdések maradtak szabályozatlanul. A szabályozás hiányosságai nagymértékben hatnak ki arra a tényleges helyzetre, hogy alig lelhető fel a vizsgált tárgykörben jogvita illetve publikált jogeset.

fgy véljük, hogy napjainkban már nem lehet eltekinteni a jogintézmény kritikus felülvizsgálatától. A következőkben erre vonatkozóan teszünk kísérletet. A terjedelmi korlátokra tekintettel – félretéve a teljességre és az arányosságra törekvés igényét – oly módszert alkalmazván, hogy kizárólag a hatályos szabályozás általuni vitathatónak tartott részeivel valamint hiányosságaival foglalkozunk és az ezekhez közvetlenül kapcsolódóan megtett észrevételeinkhez, javaslatainkhoz igazítva alakítjuk tanulmányunk szerkezeti felépítését.

1. A felülvizsgálat során mindenekelőtt az a tény érdemel kiemelés, hogy a hatályos szabályozás a jogalanyok közül csak a jogi személyekre terjed ki. Csak az általuk kibocsátott általános szerződési feltételekről vesz tudomást. Jelen viszonyaink között már semmiképpen sem indokolható a jogi személyek privilegizált helyzete, azt ebben a vonatkozásban is meg kell szüntetni. Ezt a megoldást támasztják alá többek között a gazdasági társaságokról rendelkező 1988. évi VI. törvénynek a nem jogi személy jogalanyokra vonatkozó rendelkezései valamint az egyéni vállalkozásról rendelkező 1990. évi V. törvény is. Ez utóbbi révén a magánvállalkozások mind nagyobb mértékű elterjedésével kell vagy legalábbis lehet számolni. Az említett körben ugyanolyan eséllyel fordulhat elő az, hogy a nem jogi személy értékesítő, szolgáltatást nyújtó túlzott erőfölényben van (pl. lakás magán bérbeadója) és ugyanolyan mérvű lehet a megrendelő kiszolgáltatottsága, mint a jogi személyekkel szemben.

a) Álláspontunk szerint a Ptk. 209. § (1) bekezdésében foglalt azt a korlátozást, amely szerint a megtámadás csak jogi személy által kibocsátott

általános szerződési feltétel esetén lehetséges, a törvény szövegéből ki kell iktatni.

b) Megjegyezzük, hogy a törvény indokolása a jogszabály szövegéhez képest egy további megszorítást is tartalmaz: "Nem állapítható meg az indokolatlan egyoldalú előny olyan általános szerződési feltételek esetében, amely megfelel a központi állami szerv által kellően jóváhagyott szabályzatnak (pl. pénzügyi szabályzat, állami biztosító szabályzata).

A miniszteri indokolásnak a jog megfelelő érvényesítésének elősegítése a feladata. Ebben az esetben viszont az olyan megállapítást tartalmaz, amely nincs összhangban a törvény szövegével, hiszen az – a "ha jogszabály másként nem rendelkezik" formula beépítésének hiányában – nem enged semmiféle lehetőséget az eltérésre, kivétel alkalmazására. Ez az ellentmondásos helyzet is feltétlenül feloldást igényel, részben az indokolás szövegének "megkurtítására", részben pedig az abban foglaltak megfelelő tényleges gyakorlat megszüntetésével.

2. Az általános szerződési feltételeket tartalmazó szerződések keletkezési módjával, a feltételeknek a szerződés tartalmába való beépülésével kapcsolatos a következő aggályunk. Az erre vonatkozó szabályozás hiányzik a törvényből. Nagyon gyakran a szerződő fél nem is tud az általános szerződési feltételről vagy csak a szerződéskötés után szerez(het) arról tudomást, így nyilatkozata – mint a fentiekben már utaltunk rá – nem hogy akaratlagosnak nem minősíthető, legalábbis a szó tradicionális értelmében, hanem még tudatosnak sem. Kérdéses ilyenkor, hogy ez esetben az általános szerződési feltétel egyáltalán részévé válhat-e a szerződés tartalmának, tekintettel a polgári jognak a konszenzuális elvet tükröző főszabályozásra. Magától értetődően nem, hiszen a szerződés a felek kölcsönös és egybehangzó akaratkifejezésével jön létre [205. § (1) bek.], ez pedig nyilvánvalóan nincs meg.

A könnyen észlelhető ellentmondás felett – az egyszerűbb kiutat választva – a jogalkalmazás hosszú ideig húnyt és az általános szerződés feltételeket nem minden esetben megfelelően indokolva, de rendszerint a szerződés tartalmához tartozónak tekintette. Elvértve – bár erősödő tendenciával – akadtak csak olyan döntések,<sup>2</sup> amelyek mintegy csíráit képezik az 1983-ban elfogadott GK 37. sz. állásfoglalásban kiteljesedett, ma már egységesnek tekinthető álláspontnak.

Az állásfoglalás I. pontjában foglaltakból egyértelműen és határozottan kitűnik az a kiindulópont, hogy a szerződés egyik feltétele sem állapítható meg egyoldalúan, hogy az általános szerződési feltételek csak a szerződéskötés általános szabályaival összhangban – a másik fél kifejezett vagy ráutaló magatartásával történő elfogadás révén – érvényesülhetnek a szerződési kapcsolatokban.

---

<sup>2</sup> BH. 1964. 1. 3823., PKKB 5. P. 90.135/1975. (BSZ. 1976. 12. 375-376. p.), Főv. B. 56. Pf. 24.571/1978. (idézi Zsembery István: Az utazási szerződésekről, Magyar Jog 1980. 6. 505. p.), BH. 1980. 12. 483. p.

Az állásfoglalás II. tétele főleg a szerződéskötés egyszerűsítése és a jogbiztonság növelési szempontjából tartalmaz igen fontos megállapításokat. Ezek szerint az általános szerződési feltételek alkalmazója köteles lehetővé tenni, hogy szerződő partnerei minden különösebb fáradozás nélkül megismerhessék a feltételeket. Sőt, a szerződéstartalommá válás nehezítése szándékával az adott életviszonyban "szokatlan" tartalmú kikötések vonatkozásában további, külön figyelemfelhívási kötelezettséget ró az általános szerződési feltételek használójára. E tájékoztatási kötelezettségnek oly módon kell eleget tenni, hogy az a konkrét felek között kialakult kapcsolat jellegére is figyelemmel, de mégis objektíve legyen alkalmas az adott körben szokásosnak tekinthető leendő partnerek figyelmének felkeltésére. A külön tájékoztatási kötelezettség elmulasztása esetén a rendkívüli kikötések csak a másik fél részéről történő kifejezett, külön feltüntetett elfogadás által válnak jogilag értékelhetővé, a szerződés tartalmának részévé.

Ezeknek a bírói gyakorlat által kimunkált és elvi iránymutatásban megfogalmazott pozitív álláspontoknak feltétlenül kifejeződésre kell jutniuk törvényi szinten is. A gazdálkodó szervezetek közötti szerződéskötési gyakorlatban kialakult tételeket – visszautalva az alanyi kört illetően tett javaslatunkra is – a Ptk-ba való beépítés révén általánossá, minden feltételt kibocsátó illetve alkalmazó jogalanyra kiterjedővé kellene tenni. Elsősorban az állampolgárt érintő szerződésekre koncentrálni és egyetértve a vonatkozó irodalmi megállapításokkal, a következő tartalmú jogszabály-módosítások indokoltak.

a) Az általános szerződési feltételt alkalmazó fél köteles a szerződéskötéskor kétségtelenné tenni a másik fél számára, hogy a szerződést általános szerződési feltételek alapján kívánja megkötni.

b) Egyúttal köteles megteremteni annak konkrét lehetőségét, hogy a másik fél azokat teljes mértékben megismerhesse.

c) Kifejezett figyelemfelhívás szükséges azon kikötések szerződéstartalommá válásához, amelyekkel – azok tartalmára tekintettel – a szerződő félnek nem kell számolnia. E kötelezettség akkor tekinthető megfelelően teljesítettnek, ha a figyelemfelhívás objektíve alkalmas a feltételt alkalmazóval szerződők tipikus körének egyértelmű informálására. A kötelezettség elmulasztása esetén az adott kikötés csak akkor válik a szerződés tartalmává, ha a feltétel alkalmazója bizonyítja annak a másik fél általi kifejezett elfogadását.<sup>3</sup>

3. Az általános szerződési feltételek értelmezésére is kulcskérdés. A Ptk. kodifikációja az erőfőlény jogi úton való semlegesítésének középpontba helyezésével elfedte, hogy a szerződésértelmezés technikai problémái újszerű jogi értékelést igényelnek. Sem a 209. §, sem a törvény indokolása nem tartalmaz olyan rendelkezést, iránymutatást, amely e tekintetben hasznos eligazítást

---

<sup>3</sup> Takács Péter: A szabványszerződések, Akadémiai Kiadó, Bp., 1987. 117. p., Miskolczi Bodnár Péter: Polgári jogunk jövőbeni fejlődése, Magyar Jogász Szövetségi Értekezések, Bp., 1988. 39. p.

jelenthetné. A törvényhez fűzött magyarázat is csupán szűkszavúan utal a – nyilatkozási elvet tükröző – 207. § (1) bekezdésére, amelynek megfelelő alkalmazásával kialakítható az általános szerződési feltételek értelmezésének néhány ésszerű elve.

Megoldhatóságát tekintve elég bonyolult az a probléma, amely abból adódik, hogy a szerződésértelmezés hivatkozott törvényi szabálya a "másik félnek" az eset körülményeire tekintettel kialakult felfogására helyezi a hangsúlyt és ezzel szemben állnak a konkrét szerződő – vagyis a másik fél – kilétével egyáltalán nem számoló, a jövőbeli hasonló természetű szerződéses kapcsolatok előre meg nem határozható tömegének egységes rendezésére létrehozott általános szerződési feltételek.

a) A 207. § (1) bek. és az általános szerződési feltételek alkalmazójának elvárása – miszerint a bíróság az azonos szövegű feltételeinek valamennyi szerződéses kapcsolatban ugyanazt a jelentést tulajdonítsa – közötti ellentmondás feloldásában igen nagy jelentőséggel bír és jogalkotói hasznosításra vár az a csak helyeselhető, jogbiztonságot szolgáló jogirodalmi álláspont, amely az objektív szerződésértelmezés elvét favorizálja.<sup>4</sup> Eszerint az általános szerződési feltételekben szereplő kikötéseket az adott eset konkrét körülményeinek figyelmen kívül hagyásával, az ilyen ügyleteket tipikusan megkötő gondos személyek általános felfogását alapul véve – állandó és áttekinthető gyakorlatot kialakítva – kell értelmezni.

b) Fontos szerepet tölt be a kockázatmegosztást tükröző, ugyancsak törvénybe kívánczó – a GK 37. sz. állásfoglalásának IV. pontjában már fellelhető – "in dubio contra proferentem" értelmezési szabály is, amely szerint a többértelmű kikötést az azt alkalmazó számára hátrányosabb jelentés alapul vételével kell értelmezni, feltéve, hogy az imént említett objektív értelmezés vezet a kikötés kétséges jelentésének megállapításához.

4. A Ptk az indokolatlan egyoldalú előny vonatkozásában sem tartalmaz – érthető következetességgel – fogalommeghatározást. Érdemben jelentős mértékben hasznosíthatóan a törvény indokolása sem nyújt segítséget az új érvénytelenségi jogalap mibenlétének megállapításához. Az ítélkezési gyakorlatra bízva a fogalom tartalmi határainak megvonását, mindössze annyi támpontot ad, hogy megállapítja a kérdéses kategória és a – szintén érvénytelenségi oknak minősülő – feltűnően nagy aránytalanság egymástól való eltérését. Eszerint a feltűnő értékkülönbségnél kisebb érdeksérelem veszélye esetén is megállapítható már az egyoldalú indokolatlan előny. Arról viszont nem ad eligazítást, hogy mi az a minimumszint, ami alatt az egyébkénti előny még indokoltnak minősíthető.

Álláspontunk szerint célszerű lenne pontosítani, egyértelműsíteni a fogalmi elemeket és az egyoldalú előny megállapíttósága esetén vélelmezni annak indokolatlanságát.

Az említett fogalmak kétségtelenül szoros, de hangsúlyozottan csak formai azonosságon alapuló rokonsága mellett lényegi eltérést mutat az, hogy az

---

<sup>4</sup> Takács: i.m. 127-18. p.

érték-ellenérték egyensúlyhiányának nem kell feltűnőnek lennie, továbbá, hogy az aránytalanság rendszerint egyébként sem közvetlenül az áru illetve szolgáltatás és az ár illetve bér, díj viszonyában jelentkezik, hanem elvileg és gyakorlatilag is fellelhető — az előre nem kalkulálható kockázat elhárításaként — a szerződés bármelyik kikötésében, pl. az igényérvényesítés speciális eljárásra utalásában, a felelősség korlátozásában vagy kizárásában. Nem egyszerűen a jogok és kötelezettségek mennyiségi egymáshoz méréséről van tehát szó, hanem egy olyan helyzet jogi megítéléséről, amelyben az egyoldalú érdekvérvényesítés lehetőségét a felek — előzőekben már hangsúlyozott — egyenlőtlően pozíciója váltja valóra. Ilyen körülmények között az — esetleg a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékelődésében mutatkozó — előnyös kikötés nem az egyenértékűség durva megsértését jelenti, mint az antiszinallagmatikus szerződéseknél, hanem a szerződő felek egyenjogúságának és mellérendeltségének megsértésével azonos.

Az indokolatlan egyoldalú előny határozatlan fogalmának tartalmi kikötésével kapcsolatos irodalmi nézetek többségükben — a közöttük meglévő esetleges véleménykülönbségek mellett is — a diszpozitív szabályoktól való egyoldalú eltérésben látják a lényegét.<sup>5</sup> Nem tagadható, hogy a diszpozitivitásból kiinduló elméleteknek — főleg gyakorlati szempontból — látszólag komoly előnye az egyértelműség. Csakhogy valójában a fogalom ily módon mégsem telítődik tartalommal, hanem még inkább parttalanná válik.

Az ítélkezési gyakorlat — helyesen — más irányban kereste a megoldást. Egyre több olyan határozat született, amelyek alapján megállapítható, hogy a diszpozitív jogtól való eltérés önmagában nem, csak az egyidejűleg keletkező jelentős érdeksérelem fennállásának megállapításával együtt eredményezhet indokolatlan egyoldalú előnyt. Továbbá, hogy nem mellőzhető a döntéshozatal során a felek közötti kapcsolat konkrét körülményeinek, valamint a vitatott általános szerződési feltételeknek az egyéb szerződési kikötésekkel való összefüggésének vizsgálata.<sup>6</sup>

a) A hangsúly egyre inkább a szerződés "in concreto" megkövetelt belső egyensúlyának feltárására helyeződött. Ehhez kapcsolódóan kell megemlíteni azt az — általunk leginkább figyelemre méltónak ítélt — irodalmi álláspontot, amely szerint az abban való döntés a lényeges, hogy a szerződésben a szembenálló érdekek a szerződés szintjén relatíve kiegyenlítettek-e, hogy létrejön-e a felek konkrét helyzetében ésszerűen elvárható összhang a kölcsönös jogok és

---

<sup>5</sup> Petrik Ferenc: A törvényszerkesztő dilemmái, III. rész, Magyar Jog 1978. 3. 229. p., Gáspárdi László: A szerződés-érvénytelenség új szabályainak jogalkalmazási kérdéseiről, Ügyvétségi Értesítő 1978. 3. 73. p., Benedek Károly: Szerződési jogunk új szabályai, Magyar Jog 1979. 3. 198. p., Kemenes István: A szerződés érvénytelensége a módosított Ptk. tükrében, Magyar Jogász Szövetség Értekezések, Bp., 1980. 90. p., Csanádi György: A Polgári Törvénykönyv magyarázata I. köt. Közgazdasági és Jogi Könyvtáradó 1981. 993. p.

<sup>6</sup> Pálfalvi József: Az állami vállalatok szerződési szabadsága, Jogtudományi Közlöny 1980. 2. 121. p., Szittyai Antal: Jogalkalmazási viták a kohó- és gépiparban, II. rész Magyar Jog 1980. 11. 1000-1005. p.

kötelezettségek között, hogy a szerződés a fogyasztó számára a szolgáltatás jellegére tekintettel ésszerű megvalósulást és megfelelő garanciákat kínál-e.<sup>7</sup> Amennyiben ez nem állapítható meg, a következő lépés annak vizsgálata, hogy a szerződési egyensúlytalanság van-e olyan mértékű, hogy indokolatlan egyoldalú előnyt biztosít, aminek következtében a 209. § (3) bekezdésére alapított megtámadási jog eredményesen gyakorolható. Fennforogni látszik ez az eset akkor, ha a jogviszony jellegéhez viszonyítva a felek kölcsönös jogainak és kötelességeinek mérlege a megrendelő fél terhére lényeges, a lehetőségekhez mérten nem kompenzált olyan eltolódást mutat, amelynek következtében a szerződés már nem lehet képes megfelelően betölteni érdekelosztó funkcióját.

b) Az indokolatlan egyoldalú előny meghatározásának elvi alapja nem változik a 209. § (1) és (2) bekezdéseire alapított közérdekű keresettel indított perben sem. Nem kell azonban túlterjeszkedni a vitatott egyedi kikötések körén, közülük annak érvénytelenségét kell megállapítani, amelyik a lehetséges szerződő partnerek tipikus körére figyelemmel, önmagában is alkalmas lehet a szerződési egyensúly lényeges felbillentésére úgy, hogy azt a később létrejövő szerződésben valószínűleg más előnyök nyújtásával sem lehet megfelelően kompenzálni.

c) Felmerült a gyakorlatban az igény, ami szerint célszerű lenne akár általánosságban, akár kizárólag a fogyasztói szerződések vonatkozásában jogszabályi szinten pontosítani az indokolatlan egyoldalú előny fogalmát a feltétlenül érvénytelen kikötések részletes taxációjával. Kétségtelen, hogy e megoldás könnyebbé tenné a jogalkalmazást, de – ugyancsak a jogalkalmazás szempontjából – számos kedvezőtlen hatással is járna. Ezért a magunk részéről úgy gondoljuk, mégis célszerűbb és elegendő lenne az indokolatlan egyoldalú előny általános fogalmának vázolt, differenciált értelmezése mellett egy kizárólag iránymutató jellegű – a rugalmas bírói mérlegelésnek gátat nem szabó – központi állásfoglalás, amely csupán példálózó felsorolását adja a lehetséges esetek tipikus megjelenési formáinak.

5. Nem mentes problémáktól az általános szerződési feltételek tartalmi felülvizsgálhatóságának kérdésköre sem. A tartalmi ellenőrzésre többféle módszer kínálkozik.

A preventív kontroll különböző formái az általános szerződési feltételek kialakításának folyamatába való beavatkozással, jogi biztosítékok beépítésének segítségével igyekeznek kiküszöbölni az egyoldalú kikötések hátrányait. Az általános szerződési feltételek csak az ellenőrzésükre hivatott, rendszerint államigazgatási szervek előzetes jóváhagyása után hozhatók forgalomba. A korrektív kontroll pedig a már forgalomban levő általános szerződési feltételekre vonatkozik.

Az intézmény bevezetését megelőzően egyaránt felmerült mindkét módszer, sőt kombinációs variációjuk lehetősége is. A törvényszövegből megállapíthatóan végül is a korrektív kontroll került elfogadásra oly módon, hogy a jogalkotó bővítette általa az érvénytelenség kiváltó okait. A szabályozás az

---

<sup>7</sup> Takáts: i.m. 139-140. p.



egymás mellett elhelyezkedő, relatíve különálló, eltérő jogi természetű új jogintézményeivel kétféle bírói felülvizsgálati jogkört illetve megtámadhatóságot tesz lehetővé. Azonosság csupán a megtámadás egyik előfeltételében a vitatott kikötésnek az egyik szerződő fél által egyoldalúan kidolgozott általános szerződési feltétel formájában való megjelenésében — tapasztalható. A többi előfeltételnél viszont már lényeges eltérés mutatkozik. Nem mindegy ugyanis, hogy a kikötés a leendő és szokásos szerződő partnerek széles körére tekintettel, általában kifogásolható, vagy a konkrét szerződésben, az adott eset körülményeire figyelemmel hátrányos a szerződő félre.

A közérdekű megtámadás jogának gyakorlása — tekintettel arra, hogy az indokolatlanul egyoldalúan előnyös kikötés a visszavonásig folyamatosan jelent veszélyt a leendő szerződéses partnerek szempontjából —, nem határidőhöz kötött. A megtámadás alapossága esetén a sérelmes kikötés mindenkire kiterjedő hatályú érvénytelenségét állapítja meg a bíróság. Tehát a szerződésblanketta változatlan tartalommal a jövőben nem használható, az érvénytelenített kikötés szerződésbe fel nem vehető. A határozathozatalig már teljesített, így megszűnt szerződésekre viszont mindez nem vonatkozik.

Az 1977. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1978. évi 2. sz. törvényerejű rendelet (Ptké. II.) több — a későbbiekben bemutatásra kerülő — vonatkozásban már meghaladott, de formailag még hatályos 5. §-ának (1) bekezdése alapján közérdekű kereset indítására jogosult a legfőbb ügyész, a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság, a Szakszervezetek Országos Tanácsa, a szakmai (ágazati) szakszervezetek elnöksége és a működési területükön a szakszervezetek megyei (budapesti) tanácsa, a miniszterek, az országos hatáskörű szervek vezetői, valamint a fővárosi, megyei tanácsok végrehajtó bizottságai, érdekképviselői feladatkörükben a szövetkezetek országos tanácsai, továbbá az állampolgárok érdekképviselőjét ellátó más országos szervek és egyesületek.

Törvényi rendelkezés hiányában a Ptké. II. 5. § (2) bekezdése alapján ezekben a perekben a Pp. XXV. fejezetének rendelkezései szerint kell eljárni. E fejezet viszont a gazdálkodó szervezetek egymás közötti jogvitáiban irányadó szabályokat tartalmazza. Amennyiben az adott jogi személy egyúttal nem gazdálkodó szervezet, akkor nem a gazdasági perekre vonatkozó külön szabályok az irányadók, hanem a Pp. általános rendelkezései szerint kell tárgyalni a pert, amire ez esetben nem a megyei (fővárosi), hanem a helyi bíróságoknak van hatásköre.<sup>8</sup>

Kétségtelen, hogy ilyen értelmezést is lehetővé tesz a tvr. vonatkozó szövege, hiszen a Ptk. 209. § (1) bekezdésében említett "jogi személy" és a 685. § c) pontjában felsorolt "gazdálkodó szervezet" valóban nem azonos kategóriák. A magunk részéről mégsem értünk egyet ezzel a véleménnyel. Szerintünk mindegyik közérdekű kereset alapján indult pert a megyei bíróság hatáskörébe tartozónak kell tekinteni. Az említett nézetet más szempontból, és pedig azért

---

<sup>8</sup> *Benedek:* i.m. 197. p.

tartjuk fontosnak, mert ez is jelzi illetve alátámasztja korábbi, a jogalanyokkal összefüggő problémafelvetésünk indokoltságát.

Egyidejűleg meg kell állapítanunk a módosított tartalmú és egyértelmű jogi szabályozás szükségességét abban a vonatkozásban, hogy az általános szerződési feltételekkel kapcsolatos perek egységesen a Pp. általános szabályai szerint — a 23. § (1) bekezdésében feltüntetett kört bővítve — megyei bírósági hatáskörbe tartozóan kerüljenek elbírálásra. Függetlenül az alperes kitételől (jogi személy, gazdálkodó szervezet vagy a jövőben: egyéni vállalkozó) és attól, hogy az eljárás közérdekű vagy egyéni megtámadási jog gyakorlása alapján indul-e.

A sérelmes kikötést tartalmazó szerződésblanketta kitöltésével létrejövő konkrét szerződést a megtámadásra vonatkozó általános szabályok szerint a sérelmet szenvedett támadhatja meg a saját teljesítésétől számított egy éves határidő alatt. A Pp. 2/A. §-a alapján azonban az ügyész is indíthat pert. A bíróság ez esetben nem a kikötés, hanem az egész szerződés érvényességét bírálja el. Amennyiben eredményes a megtámadás, megállapítja az adott szerződés érvénytelenségét és alkalmazza a jogkövetkezmények valamelyikét. Az ítélet hatálya csak a peres felekre terjed ki, vagyis nem érinti az általános szerződési feltételek érvényességét. Azok továbbra is használhatók, érvénytelenségük közérdekű kereset alapján történő megállapításáig. Az ilyen perek is a felek személyétől függően minősülnek gazdasági vagy egyéb pernek.

A társadalmi és az egyéni megtámadási jog egymáshoz való viszonya korántsem olyan egyértelmű — legalábbis a már megszűnt és a jövőben kötendő szerződések vonatkozásában —, mint ahogyan a törvényi szabályozásból következni látszik. Különösen az indokolatlanul egyoldalúan előnyös kikötés érvénytelenségét közérdekű keresetre kimondó ítélet mindenkre kiterjedő hatálya rejt vitatható pontokat, úgymint: eredményezi-e az egyúttal az egyes — még nem teljesített — konkrét szerződések automatikus érvénytelenségét is vagy szükség van azok külön megtámadására, illetve a részleges semmisség megállapítására irányuló keresetet kell-e benyújtani a kikötés érvénytelenségét megállapító ítéletre hivatkozással vagy a szerződés önálló megtámadására van szükség. A kérdéssel kapcsolatos — részletesen ezúttal nem ismertetendő — egymástól eltérő eredményű irodalmi felfogások egyaránt azon alapuló következtetések, hogy az érvénytelenített kikötés használata bárkinek, bármely jövőbeni általános szerződési feltételében egyszer s mindenkorra tilos, összhangban állnak a törvény betűjével, amely valóban határozottan különválasztja a szerződési kikötésnek illetve magának a szerződésnek az érvénytelenségét. Ebből az következtethető, hogy a kikötés érvénytelensége önmagában nem okozza az egész szerződés érvénytelenségét, tehát az érvénytelenség jogkövetkezményeit sem lehet az egész szerződésre vonatkoztatni. Így véljük, hogy az egyértelmű állásfoglalás érdekében nem maradhat el a kiemelése annak a — rugalmassága, differenciáltsága miatt általunk legelfogadhatóbb — véleménynek, amely abban látja a mindenkre kiterjedő hatály helyes értelmét, hogy az érvénytelenné nyilvánított, valamint a jellegében ahhoz hasonló kikötések alkalmazása, csak azokban a jogviszonyokban

használt általános szerződési feltételekben von maga után következményt, amelyek a közérdekű keresettel megtámadott általános szerződési feltételek tárgykörével megegyezők illetve azzal analógnak tekinthetők. E következmény pedig a későbbi blankettaszerződések részleges érvénytelensége, amelyre a perben a szerződő félnek elegendő pusztán hivatkoznia.<sup>9</sup> Figyelemmel kell lenni tehát arra, hogy a kikötés egyoldalúan előnyös mivoltának megállapítása nem vonatkoztatható el a szerződő partnerek tipikus körétől, a jogviszony természetétől, a klauzula jellegzetes érvényesítési területétől. Természetesen nem kizárt az érvénytelenített kikötésre való hivatkozás azokban a más érdeksztruktúrájú szerződéses kapcsolatokban sem, amelyekben az adott kikötés egyoldalú előnyt biztosító hatása nem feltétlenül jelentkezik. Ez esetben azonban már az eljáró bíróság mérlegelésétől függ a részleges semmisség megállapítása.

A bírói gyakorlat áttekintése után megállapítható, hogy indokolatlan egyoldalú kikötések miatt elenyésző számban kerül sor polgári perre. Úgy tűnik, hogy az általános szerződési feltételek megtámadhatóságát biztosító jogi lehetőség kihasználatlan. A publikált esetekből az a következtetés vonható le, hogy a 209. § (3) bekezdése alapján ezideig szinte kizárólag csak gazdálkodó szervezetek egymás közötti pereiben kellett dönten. Szintén egészen elenyésző számban lelhetők fel a 209. § (1) bekezdése szerinti közérdekű kereset alapján – általában szövetkezeti és állampolgári érdekvédelmi szervek által – indított perek. Bizonyosak vagyunk abban, hogy a perindítás hiányának oka, sajnos, nem a blankettaszerződések kifogástalan kikötéseivel és a minden vonatkozásban megfelelő jogszabályt háttérrel kapcsolatos. Különösen gyenge pontja a szabályozásnak, hogy a jogvédelem eseti jellegű, többnyire csak a konkrét perbeli személyekre korlátozódik, ugyanakkor költséges, utólagos, viszonylag lassú és kimenetelében szinte mindig kockázatos. Ezekkel összefüggésben az egyéni megtámadási joggal való élést nagymértékben befolyásolja az is, hogy a kisfogyasztói szférát a – bosszúságot kiváltó, de pereskedésre nem indító – csekély tárgyértékű szerződési kapcsolatok tömegessége jellemzi. További visszahúzó erőt jelent az, hogy az általános szerződési feltételeket diktáló, egyébként is erőfölényben levő szervezetek a jogban és az adott szakmában járatan laikus állampolgárral szemben rendszerint "hatóságként" viselkedik.

A fentiekből kitűnik, hogy a jelenleg tulajdonképpen kizárólagosként (nem) érvényesülő korrektív kontroll szabályainak felülvizsgálata illetve az azok melletti további lehetőségek keresése sem halogatható, ezért az előzőekben rögzített javaslatainkatiegészítjük még néhányval.

a) A Ptk. 209. § (1) bekezdésében meghatározott hatállyal járó megtámadási jog minden indok nélküli, mindenki illetve bárki részére való biztosítását szükségtelen túlzásnak véljük. Reálisabbnak tűnik, de bizonytalanul körvonalazhatósága miatt mégis elvetendő egy olyan elképzelés is, ami szerint bizonyos feltétellel, korlátozással lehessen bárki – akinek törvényes érdekeit a feltételek érinthetik – jogosult az általános szerződési feltételek megtámadására.

---

<sup>9</sup> Takáts: i.m. 163-164. p.

Pl. az utazási iroda potenciális utazója, a repülőtársaság lehetséges utasa. Úgy gondoljuk, hogy a közérdekű kereset indítására felhatalmazottak körét továbbra is taxációs jelleggel és jogszabálynak kell meghatároznia, mégpedig a Ptk-nak.

b) A szabálynak a Ptk II-ből a törvénybe való áthelyezése során az indokolt bővítés szándékával felül kell vizsgálni a megtámadásra jogosultak körét. Ennek keretében meg kell változtatni azt a jelenlegi szabályozást, amely közérdekű kereset indítására csak a legfőbb ügyészt jogosítja fel és az ügyészt kizárja ebből a körből. Ez utóbbi a Pp. 2/A. §-ában biztosított – egyébként alig, évente összesen mintegy tízszer alkalmazott – általános felhatalmazás alapján csak a már megkötött szerződést, csak arra kiterjedő hatállyal támadhatja meg. Garanciális okokkal sem magyarázható szükségtelen korlátozást látunk a keresetmódosítási jognak a legfőbb ügyész személyéhez kötésében.<sup>10</sup> A javaslatunk szerinti szabályozás mellett sem kell attól tartani, hogy megsokszorozódik a nyomós közérdek hiányában indokolatlanul indított perek száma.

Indokolja a változtatást az is, hogy a népi ellenőrzésnek - és ezzel a Központi Népi Ellenőrzési Bizottságnak is - az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény általi jogutód nélküli megszüntetését követően, a 126/1989. (XII. 9.) MT. sz. rendelet 3. §-a szerint a folyamatban levő ügyek intézését az ügyészség veszi át.

Figyelembe veendő továbbá – az utóbbi időszak jogalkotására kitekintéssel körvonalazhatóan – az a tendencia, amely bővíteni látszik az ügyész külön jogszabályban meghatározott keresetindítási lehetőségeit.<sup>11</sup>

Mindenképpen ki kell iktatni a hatályos szabályozásból a miniszterek, országos hatáskörű szervek vezetői, egyáltalán bármiféle államigazgatási szerv megtámadási jogát. Nem tartjuk helyesnek, ha igazgatási szerv döntheti el, hogy az egyébként bírói elbírálásra tartozó kérdés bírói útra kerül-e.

Tekintettel kell majd lenni a törvényszöveg megfogalmazásánál a SZOT – Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége, mint jogutód hátrahagyása mellett történő 1990. évi – átszerveződésének tényére is.

A vázoltak szerint alakuló felperesi körből álláspontunk szerint a legnagyobb jelentőséget az érdekképviselői szerveknek kell tulajdonítani illetve ezek szerepét kell feltétlenül fokozni. Ezek közül valamelyik (pl. az 1981-ben létrehozott Fogyasztók Országos Tanácsa) közvetlen és számonkérhető feladatává kell tenni az általános szerződési feltételek közbejöttével keletkező szerződéses gyakorlat folyamatos, szisztematikus ellenőrzését és ennek – nem pedig kizárólag egyedi bejelentés – alapján indokoltság esetén közérdekű kereset indítását.

---

<sup>10</sup> Sallós István: Az ügyész szerepe a polgári eljárásban Magyar Jog 1991. 1. 37. p.

<sup>11</sup> A sajtóról szóló 1986. évi II. tv. 15. § (3) bek., az egyesülési jogról szóló módosított 1989. évi II. tv. 14. § (1) és (2) bek., az alapítványok működése tekintetében az 1990. évi I. törvénnyel módosított Ptk. 74/e. és F §-a, A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. tv. 16. § (2) bek.

c) A korrektív kontroll hatékonyságát jelentősen növelné, a jogérvényesítést könnyítené és a jogbiztonságot is fokozná az, ha módot találunk az általános szerződési feltételek valamely kikötését indokolatlan egyoldalú előny címén mindenkire kiterjedő hatállyal érvénytelennek nyilvánító döntések rendelkező részének az alperes költségén történő azonnali és széles körű közzétételére, valamint központi nyilvántartásra.

d) A változtatások során nagyon lényegesnek ítéljük a – nem államigazgatási típusú – preventív kontroll bevezetése indokoltságának újragondolását is. A közérdekű kereset ugyanis eredményessége esetén sem alkalmas egyelőre az általános szerződési feltételek rendszeres, minden oldalú tartalmi alakítására, nem gyakorol preventív hatást, a szervezetek megfelelő társadalmi kontroll nélkül alakítják ki általános szerződési feltételeiket. Hangsúlyozzuk azonban, hogy a preventív kontroll jövőbeni esetleges hatékony működése mellett sem lehet kizárni az általános szerződési feltételek bíróság előtti megtámadásának lehetőségét, még átmenetileg vagy meghatározott időre sem. Ez jelentős hátrányt jelentene, mert nincs elegendő biztosíték arra, kezdetben különösen, hogy a közös tárgyalások eredményeként kialakított általános szerződési feltételek valóban nem sérül a lehetséges későbbi szerződő partnerek érdekeit. Néhány kirívó előnytől eltekintve, a gyakorlatban funkcionáló általános szerződési feltételek többnyire olyan kikötéseket tartalmaznak, amelyek a felek kapcsolatának egy bizonyos pontján jelentkeznek egyoldalú indokolatlan előnyként. Nem garantálhatja tehát egyetlen külső szerv részéről végzett előzetes felülvizsgálat, véleményezés sem azt, hogy az általános szerződési feltételek a továbbiakban mindenképpen mentesek lesznek az egyoldalú indokolatlan előnytől.<sup>12</sup>

### *III. Összegzés helyett*

A vázoltak alapján úgy gondoljuk, nem igényel külön bizonyítást, hogy a 209. § rendelkezései még csak első jelei az általános szerződési feltételek jogi szabályozásának. Az elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt felmerült és jelzett problémák igazolják, hogy a hatályos szabályozás konstrukciója nem működik hatékonyan, kiegészítése, korszerűsítése elodázhatatlan.

Nem tagadhatjuk, hogy a szabályozás jövőbeni továbbfejlesztése lehetséges irányainak felvillantásával némely vonatkozásban csak átmeneti szükségmegoldást kínálunk. Nem is remélhetünk azonban kifogástalan eredményt a megfelelőbb szabályozás kialakítása érdekében tett kísérletünkről, hiszen mindaddig, amíg nincs valóságos versenyszituációkon alapuló piacgazdálkodásunk, nem állíthatjuk azt sem, hogy jogi megoldásaink tökéletesek. A polgári jogi szabályozásra általában igaz ugyanis az, hogy csak kiegyensúlyozott piaci viszonyok között funkcionálhat jól, bizonyulhat igazán hatékornynak.

---

<sup>12</sup> *Misholczi Bodnár*: i.m. 55. p.

ZSUZSA SIMICS

## A SHORT ANALYSIS IN CONNECTION WITH THE GENERAL CONDITIONS OF CONTRACT

(Summary)

The IV. statutory law of 1977 established the legal institution and the regulation of general conditions of contract into the Hungarian civil law; this statutory law made the defence against the caseless one-sided advantage guaranteeing stipulation of contract possible, that could be found in the general conditions of contract applied by artificial persons.

The author of the essay analyses the effectual regulation in detail and critically. The author — doesn't dispute the advantages of this undoubtedly necessary legal institution — refers to the disadvantages implied in the application, elimination of these disadvantages reasonably requires the intervention of law in lack of the balanced market relations. The writer of the essay points out that the arrangement of law — which is more detailed than the present regulation, properly exact and precisional, more effectually keeping the interests of citizens in view, giving more help the applier of law — keeps waiting for itself yet. The author simultaneously offers different suggestions to the modification and modernizing of regulation; on the basis of the elaboration of the practice referring considers the drawing inferences and the meanwhile changes of rules. So among others: in connection with the discontinuance of the artificial persons' privileged situation, with the correct content definition of the idea of caseless one-sided advantage, with the legal authorization of the authorized for entering an action of general interest.

## Adalékok a bírói szervezet alkotmányos reformjához

Az 1989. évi XXXI. törvénnyel (a továbbiakban: Alkotmánynovella) módosított Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A jogállamiság megvalósulásának azonban egyik legfontosabb eleme kell, hogy legyen a független és önálló bírói hatalom kiépítése. Az Alkotmánynovella – annak ellenére, hogy alkotmányos berendezkedésünket jelentősen fejlesztette – az Alkotmánynak a bírói szervezetről szóló fejezetét alig módosította. Hatályba lépett ugyan néhány új rendelkezés, ezek azonban csupán – összhangban az Elnöki Tanács megszűnésével, illetőleg a köztársasági elnök intézményének létrehozásával – a bírói tisztség keletkezésének és megszűnésének egyes szabályait változtatták meg.<sup>1</sup> Elvi jelentőségű új alkotmányos szabály, hogy a bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak. Ugyanilyen fontos továbbá az a tétel, amely a közigazgatás bírósági kontorolljának alkotmányos alapjait megteremtette.<sup>2</sup> Mindezt összegezve – a fenti módosításokat nem számítva – az Alkotmánynak a bírói szervezetet szabályozó passzusai alig térnek el az 1949. évi XX. törvénnyel megállapított szabályoktól.

Amennyiben a hatályos Alkotmány rendelkezéseit nem a több mint negyven évvel ezelőtt elfogadott sztálini alkotmánnyal, hanem a nyugat-európai államok alkotmányainak a bírói hatalomról szóló szabályaival vetjük össze, szembetűnő, hogy az igazságszolgáltatás számos alapvető alkotmányos garanciája az Alkotmányunkból hiányzik. Talán nem túlzás azt állítani, hogy ma még – annak ellenére, hogy az Alkotmány független, demokratikus jogállamként definiálja államunkat és ennek számos tartalmi követelményét meg is valósította – önálló bírói hatalomról nem szólhatunk.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> A bírósági szervezeti törvényen, az 1972. évi IV. törvényen (továbbiakban: Bsz.) az alkotmánymódosítás folytán szükségessé vált módosításokat az 1989. évi XLII. tv. vezette át. A különbíróságok létesítését az Alkotmány szabályozza.

<sup>2</sup> Vö.: Alkotmány 50. § (2) és (3) bekezdése.

<sup>3</sup> Sajó András közelmúltban készített alkotmánytervezete számos lényeges ponton meghaladja a hatályos szabályozást. Javasolja, hogy a hivatásos bírák kinevezése versenyvizsga alapján történjék. Az igazságszolgáltatás irányítását pedig – az olasz megoldást követve – a hivatásos bírák demokratikus részvétele alapján megszervezett Bírói Tanács látná el. = Sajó András: Alkotmánymodell – szövegtervezet. Bp., 1990. 42-43. p.

A bírói szervezet változatlanságának – azon túl, hogy jelenlegi Alkotmányunk átmeneti alkotmány – mélyebben fekvő gyökere abban rejlik, hogy alkotmányjogi irodalmunk az utóbbi évtizedekben igen mostohán bánt az 1949 után létrejött magyar törvénykezési szervezet és a bírói függetlenség tartalmi elemzésével. Ez utóbbi ténynek kettős oka van. Az egyik általános ok az, hogy a "fordulat éve" után uralkodóvá vált állam- és jogbölcsélet elutasította az államhatalmi ágak megosztásának elméletét, és ennek következtében az önálló bírói hatalom létjogosultságát is tagadta. A másik ok, hogy az ideológiától és normativista szemlélettől túlsúlyos alkotmányjogi irodalom – a bírói szervezet szabályainak nagyfokú stabilitása miatt is – egy idő után nem tudott ezekkel a módszerekkel újat mondani a törvénykezési szervezetről, a bírói függetlenség kutatása pedig politikai okokból nagyon hosszú ideig nem volt favorizált téma.<sup>4</sup>

A fentiek, valamint az, hogy a bírói szervezet reformjának előkészítése több mint két esztendeje napirenden van az Igazságügyi Minisztériumban, késztettek arra, hogy gyakorlati tapasztalatok birtokában összefoglaljam azokat a legfontosabb kérdésköröket, amelyek hatályos szabályozása nem kielégítő, és mielőbbi új szabályokkal történő felváltásukat kiemelkedő fontos feladatnak kell tekintenünk.

Írásomban ezért arra vállalkozom, hogy a bírói szervezet jövőbeli alkotmányos reformjának néhány alaptételét fogalmazzam meg. E tételek megfogalmazásakor és számbavételekor nem törekedtem a teljességre. Célul csupán annyit tűztem magam elé, hogy azokra a garanciális jellegű szabályokra hívjam fel a figyelmet, amelyeket a jogirodalom eddig nem elég markánsan fogalmazott meg. Ebből következően számos olyan gondolatot is papírra fektettem, amelyeket korábban már több szerző is leírt. Ezekben az esetekben az ismételt elemzést azért kíséreltem meg, mert úgy tűnt számomra, hogy egy-egy kérdéskörhöz még néhány új szempont hozzátehető.<sup>5</sup> A tételeket három

---

<sup>4</sup> Vö.: Kilenyi Géza: A bíróság az alkotmányfejlődés tükrében. = Magyar Jog (továbbiakban: MJ), 1988. 6.sz. 486. p. A korábbi irodalomban a bírói szervezetről lásd: Névai László: Magyar törvénykezési szervezeti jog. Bp., 1961. 325 p. A bírói függetlenség korabeli irodalmából pedig Petrik Ferenc: A bírói függetlenségről. = MJ, 1961. 10. sz. 437-443. p.

<sup>5</sup> Terjedelmi okokból nincsen arra lehetőségem – még csak töredékesen sem –, hogy az utóbbi két-három évben az e tárgykörben megjelent írásokat felsoroljam. Ezeket a cikkeket az érdeklődő megtalálja a Jogpolitika 1987-89-es, valamint az MJ 1988-90. között megjelent számaiban. A cikkek közül figyelemre méltó Tarr György (MJ, 1989. 7-8.sz.) és Horváth János (uo.) dolgozata. A bírói függetlenséget – monografikus igénnyel – Fűrész Klára: Bírói függetlenség. Bp., 1989. című könyve dolgozta fel. Figyelemreméltó megállapításokat tesz a bíróságok igazgatásáról Lőrincz György: Gondolatok a helyi bíróság szervezetének és vezetésének továbbfejlesztéséről. = Tanulmányok az igazságszolgáltatás továbbfejlesztéséről. 25. köt. Szerk.: dr. Palkovics Éva. Bp., 1988. 269-308. p. A témával foglalkozók számára megkerülhetetlenek Rácz Anila e tárgykörben írott munkái is: Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása. Bp., 1972, továbbá A bíróságok igazgatásának elvi kérdései. = Jogtudományi Közöny, 1973. 12. sz. A korábbi irodalomból figyelmet érdemel Csánk Béla: A bírói függetlenség hazánkban és a külföldön. Bp., 1942. című kiváló könyve.



tényezőre figyelemmel alakítottam ki: 1. Általános zsinórmértékül tekintettem a nyugat-európai alkotmányoknak a bírói hatalomról szóló fejezeteit, mert véleményem szerint ezek az alkotmányok adnak eligazítást a hazai jogalkotóknak a bírói szervezet de lege ferenda szabályozásakor. 2. A bírói szervezetről szóló hatályos joganyag vonatkozó részeit utalásszerűen szintén felhasználtam, anélkül azonban, hogy azokból túl sokat merítettem volna, hiszen éppen egy új szabályozás körvonalazása volt a célom. 3. A normativista és szakjogász szemlélet oldására — Gáspár Zoltán kifejezését kölcsönözve — alkotmányszociológiai szempontokat is figyelembe kívántam venni, azaz arra is kitértem, a mindennapi gyakorlatban hogyan folyik a bírák ítélkező tevékenysége, és az elmúlt több mint négy évtized alatt a bíróságokon szokásjogilag milyen értelmezése és gyakorlata alakult ki a bírói függetlenségnek. Ennek bemutatása azért szükséges, mert a bírói függetlenség tartalma és jelenlegi megcsontosodott, partikuláris értelmezése így ragadható meg.

A dolgozat gondolatmenete a következő lesz. Az igazságszolgáltatás néhány alkotmányos elvéről, a bírói függetlenségről, a bírói státusról és néhány, eddig bírósági igazgatási feladatként meghatározott kérdésről írok. A bírói függetlenséggel és garanciarendszerével — mivel ez az önálló bírói hatalom egyik legfontosabb talpköve — kiemelten, több helyütt is foglalkozom.

*1. Az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelveinek körét ki kell bővíteni, és ezeket a szabályokat az Alkotmányban kell megállapítani.*

A bevezetőben már röviden írtam arról, hogy a bírói szervezet alkotmányos szabályai az eltelt évtizedek alatt alig változnak és az Alkotmánynovella is érintetlenül hagyta a bírói szervezetről szóló szabályokat. Ezért különösebb bizonyításra nem szorul, hogy ma már a több mint negyven esztendővel ezelőtt megalkotott alkotmányos szabályok és kialakított bírói szervezet nem biztosítják az előfeltételeit annak, hogy az igazságszolgáltatás most és a jövőben a feladatait a modern jogállamiság követelményei szerint lássa el. Ezért további, minőségileg új tételeket kell az Alkotmányban megfogalmaznunk, és azokat részletesen körülírnunk. Így pl. alkotmányi szintű szabályozást igényel a rendkívüli bíróságok felállításának tilalma, a törvényes bíróhoz való jog, az igazságügyi igazgatás és az ügyelosztás legfontosabb rendelkezéseinek meghatározása. Ki kell mondani, hogy az igazságszolgáltatás a közigazgatástól minden fokon elválasztva működik, a bíróságoknak tevékenységük során joguk van együttműködni más hatóságokkal, valamint, hogy a bíróságok határozatai kötelezőek minden állami vagy magánintézmény számára, és fölötte állnak más hatóságok döntéseinek.

E szabályok Alkotmányban történő kodifikálásának garanciális jelentősége abban áll, hogy a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvényt (továbbiakban: Bsz.) az Alkotmány rendelkezéseiből kell levezetni. Ezért az Alkotmányban — legalább elvi élel — minél több, a bíróságok szervezetét, működését, igazgatását, valamint a bírói függetlenséget és a bíró jogállását meghatározó szabályt kodifikálni kell. Ezt az igényt támasztja alá az is, hogy az utóbbi évek külföldi irodalmában jelentkezik az a törekvés, hogy a bíróságok

által ellátott igazgatási jellegű funkciókkal kapcsolatos eljárások rendezését a bírói függetlenség alkotmányos garanciális szabályainak rendeljék alá.<sup>6</sup>

Az előbb említett elvek közül — kiemelt fontosságukra tekintettel — röviden a rendkívüli bíróságok felállításának tilalmáról és a törvényes bíróhoz való jogról, továbbá az ügyelosztás és az igazságügyi igazgatás szabályairól kell említést tenni.

#### A. A rendkívüli bíróságok felállításának tilalma.

Rendkívüli bíróságok azok a bíróságok, amelyeket egy meghatározott ügy vagy a megvalósított tényállások meghatározott körének elbírálására állítanak fel. Ilyen bíróságoknak tekinthetők a forradalmi törvényszékek, statáriális bíróságok. A rendkívüli bíróságok felállítása a törvény előtti egyenlőség elvét sérti, ezért felállításuk tilalmát alkotmányi szinten kell szabályozni.

A rendkívüli bíróságoktól azonban meg kell különböztetni a különbírókat, amelyek rendszerint a rendes bíróságok jogállásával bírnak, de a jogalkotó az alkotmányban vagy törvényben általában meghatározott különleges ügycsoportok elbírálására állította fel.<sup>7</sup>

#### B. A törvényes bíróhoz való jog.

Ugyancsak alkotmányos tétel az, hogy senkit nem szabad törvényes bírója elől elvonni. Ennek az elvnek a tartalma az, hogy a jogkereső állampolgár ügyében vagy a büntetőeljárás alá vont terhelt ügyében senki más, csak bíró járhat el és hozhat döntést. Az utóbbi években pl. a német irodalomban a törvényes bíróhoz való jog olyan kiterjesztő értelmezése alakult ki, amely szerint a törvényes bíró kijelölésére szolgáló szabályokban — így az egyes bíróságok ügyelosztási terveiben is — eleve a lehető legegyszerűbben kell meghatározni, mely tanács és melyik bíró hivatott az egyedi eset eldöntésére. Ilyen módon kívánják elhárítani annak a veszélyét, hogy az igazságszolgáltatást a jogalkalmazó szervek manipulálása révén illetéktelenül befolyásolják, azaz, hogy az egyedi esetben a perben várható eredményt ad hoc döntésre hivatott bírák kiválasztása útján befolyásolják.<sup>8</sup>

Az Alkotmány — a kifejezést nem használva — a törvényes bíróhoz való jogot körülményes körülírással megfogalmazza ugyan, de azt az Alapvető jogok és kötelességek című XII. fejezetben szabályozza.<sup>9</sup> Rendszertanilag a törvényes bíróhoz való jogot indokolt lenne a bírói szervezetről szóló X. fejezetben elhelyezni és annak tartalmát pontosan meghatározni.

---

<sup>6</sup> Kifejezetten erős ez az igény a belga közjogban, amely bírósági jog (*droit judiciaire*) címen külön foglalkozik ezekkel a kérdésekkel. Vö.: Kovács István: Magyar Alkotmányjog. Szeged, 1990. I. kötet. 39. p.

<sup>7</sup> Vö.: Bruno Schmidt-Bleibtreu — Franz Klein: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Völlig neu bearbeitete und erweiterte 5. Auflage. Neuwid und Darmstadt, 1980. 986. p.

<sup>8</sup> Vö.: Peter Perntaler: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Springer Verlag New York. Wien, 1986. 282-283. p. továbbá: Christian Gloria: Alkotmányjogi követelmények a bírósági ügyelosztási tervekkel szemben. = MJ, 1990. 6. sz. 563- 565. p.

<sup>9</sup> Alkotmány 57. § (1) bekezdése.

### C. Az igazságügyi igazgatás és az ügyek elosztása.

A bírósági igazgatásról és az ügyelosztásról a hatályos joganyag nem rendelkezik. Bíróságaink tevékenysége e tekintetben a korábbi és jelenleg hatályban lévő utasításokon, valamint a több évtized alatt kialakult gyakorlaton nyugszik. Az azonos ügyszakba beosztott bírák közötti ügyelosztást a bírósági elnökök vagy szakági elnökhelyettesek állapítják meg, a bírák az ügyelosztásba nem szólhatnak bele. A beosztott bírák általában meghatározott ügycsoportokba tartozó ügyeket kapnak meg elbírálásra, de az ügyeket kiosztó elnökhelyettes ettől bármikor belátása szerint eltérhet. Ezen a gyakorlaton azért kell változtatni, mert ez a technikai jellegű tevékenység esetenként lehetőséget nyújt a per elbírálásának érdemi befolyásolására.

A most jelzett problémák megelőzésére, illetve kiküszöbölésére, jó példaként szolgálhat az osztrák megoldás. Az Osztrák Köztársaság Alkotmánya kimondja, hogy bírói hivatása gyakorlása során a bíró látja el a törvény és az ügyek elosztása alapján hozzákerült valamennyi bírósági ügyet, azon igazságügyi igazgatási kérdések kivételével, amelyeket nem a törvények előírása alapján intéznek a szenátusok vagy a bizottságok. Arról is rendelkezik az alkotmány, hogy az ügyek a bíróságok bírái között a bírósági szervezeti szabályzatban meghatározott időtartamra kerülnek szétosztásra, és a bírónak ilymódon kiosztott ügyet tőle csak akadályoztatása esetén lehet elvenni.<sup>10</sup>

### 2. A bírák jogállását – az Alkotmány felbatalmazása alapján – kizárólag a BsZ-ben kell szabályozni.

A jogalkotásról szóló 1987 évi XI. tv. 3. §-a a) pontja szerint a társadalmi rendre vonatkozóan törvényben kell szabályozni az Alkotmányban felsorolt állami szervek működését, ezért ez a szabály értelemszerűen irányadó a bírói szervezet szabályainak megállapításakor is. Ezzel összhangban az Alkotmány kimondja, hogy a bíróságokról szóló törvény elfogadásához a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.<sup>11</sup> Ezeknek a szabályoknak az alkotmányosság szempontjából kiemelkedő jelentősége az, hogy következetes alkalmazásuk kizárja azt, hogy a végrehajtó-hatalom az igazságügyminiszter vagy a Kormány útján az önálló bírói hatalom számára olyan szabályokat állapítson meg, amelyek eredményeként a bírói hatalmat a végrehajtó hatalom felügyelete alá vonhatnák. A kézirat lezárásakor – 1991. január 31-én – hatályban lévő joganyag ennek az előírásnak nem felel meg, mert pl. a bírák fegyelmi felelősségéről szóló szabályokat az 1/1973. NET.h. számú határozat, a bírósági elnökök jogosítványait pedig a 105/1977. IM (IK.3.) számú utasítás tartalmazza. Ez utóbbi még csak nem is jogszabály, mégis a megyei bírósági elnökök számára jelentős felügyeleti jogosítványokat biztosít. Az Igazságügyi Minisztérium 1991. január 18-án kelt 27007/IM XI. számú, a BsZ. módosítására készített tervezete azon

<sup>10</sup> Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye 87. cikk (2)–(3) bekezdése, = Nyugat-Európa alkotmányai. Szerk.: Kovács István, Bp., 1988. 189. p.

<sup>11</sup> Vö.: Alkotmány 50. § (4) bekezdés.

megoldása, amely az igazságügyminiszter számára felhatalmazást ad, hogy a bíróságok igazgatására vonatkozó részletes szabályokat rendelettel megállapítsa, szintén vitatható megoldás, mert ez sérti a bíróságok igazgatási autonómiájának elvét.

Véleményem szerint ennek a tételnek a következetes érvényesítésével nem hozunk létre privilégiumokat a bírói kar számára. Ellenkezőleg, ez az elv a bírói függetlenség és a pártatlan igazságszolgáltatás elve töretlen megvalósításának egyik fontos biztosítója.

### *3. Önálló – a közszolgálati alkalmazottakétól eltérő – bírói jogállás megteremtése és biztosítása.*

"A bíró nem közhivatalnok: nem valami jobb mint a közhivatalnok, de valami más." Így fogalmazta meg tömören a fenti tételt René Marcic egyik kiváló művében.<sup>12</sup> Ez az elv a dualizmus korától mintegy nyolcvan esztendőn keresztül, az 1949-ben elfogadott alkotmányig élt, mert a bírói hatalomról szóló 1869:IV. törvénycikk biztosította a bírák számára a közigazgatási tisztviselőktől és egyéb állami alkalmazottakétól eltérő külön státust. Ez nem pusztán előnyöket, az élethosszig tartó és nyugdíjigényt biztosító alkalmazást jelentett, hanem előírta a bírák számára a jogvégeztséget is. Ez igen figyelemreméltó szakmai szelekciót jelentett, hiszen ebben az időszakban a közigazgatásban csak a főjegyzőnél és az árvaszéki elnöknel kívánta meg a jogszabály a jogvégeztséget.<sup>13</sup> Ezt a megoldást 1949 után elvetették és a bírói kart a közalkalmazotti réteg több százezer főt számláló táborába sorolták, a bírákat ténylegesen is közhivatalnokoknak tekintették.

Annak ellenére, hogy a bírói jogállás és a bírák munkaviszonyára vonatkozó szabályoknak ma még számos közös vonása van a közalkalmazottakéval, a bírák helyzete mégis alapvetően különbözik a közalkalmazottakétól. A munkaviszony tartalmát illetően a leglényegesebb különbség, hogy amíg a közalkalmazottak munkaköri kötelezettségeiket – a jogszabályok keretei között – hivatali feletteseik, végső soron a Kormánynak alárendelten, azok utasításait végrehajtva teljesítik, addig a bírák ítélkező tevékenységük során csak a törvénynek és más jogszabályoknak vannak alávetve, de munkájukat önállóan végzik és őket utasítani nem lehet. Az utasítási jog tilalma azonban csak hosszú fejlődés eredményeként a XVII-XVIII. században alakult ki Nyugat-Európában, amikor az államhatalmi ágak megosztásának elmélete ezen államok alkotmányos berendezkedésében szervezetileg is létrejött. A feudális korszakban ugyanis a végrehajtó hatalom a közigazgatási feladatok ellátása mellett bíraskodást is végzett, azonban a merev hierarchia és az utasítási jog érvényesült a jogszolgáltatásban is.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> René Marcic: Vom Geseztesstaat zum Richterstaat. Wien, 1957. 258. p.

<sup>13</sup> Vö.: Hencz Aurél: A jegyzőképzés Magyarországon. Szeged, 1976. 819-820. p. Klny. az Állam- és Igazgatás 1976. szeptemberi és októberi számából.

<sup>14</sup> Vö.: Hartwig Donner: Finanzgerichtsbarkeit und richterliche Unabhängigkeit. Marburg, 1971. 71-74. p., valamint Marcic 12. t. a. i.m. Természetesen a bírói munkaviszony

Az utasítási jog tilalma tehát a bírói munkaviszony differentia specifica-ja, amely alapvetően megkülönbözteti a bírói munkaviszonyt a közalkalmazotti munkaviszonytól. Ennek az elvnek a töretlen érvényesítése – valamint az Alkotmány által a bíróságokra ruházott hatáskörökre figyelemmel, amelyek többek között előírják a közigazgatás törvényességének bíróságok általi ellenőrzését – nyomatékosan indokolja a bírói külön státus megteremtését. Véleményem szerint ugyanis a bírói státusnak azt az értékrendbeli különbséget is ki kell fejeznie, hogy a bíróságok a közigazgatási szakhatóságok és az önkormányzatok határozatait ellenőrzik. (Az utasítási jogról más összefüggésben még lesz szó.) A bírói külön státus legfontosabb biztosítója a bírói függetlenség.

#### *4. A bírói függetlenség pontos és részletes meghatározása a Alkotmányban.*

"A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alávetve." Így sommázta tömören a bírói függetlenséget az 1949-ben elfogadott alkotmány.<sup>15</sup> Ez az alkotmányos tétel azonban az elmúlt évtizedek alatt nem érvényesült hazánkban. A bíróságok ítélkező tevékenysége felett 1949–1964 között – főként a büntető ítélkezés területén – a végrehajtó hatalom totális felügyeletet gyakorolt és a bírákat ítélkező tevékenységük során utasították.<sup>16</sup> Az 1964-es amnesztiarendelet után, a gazdaság fokozatos liberalizálásának hatására, valamelyest lazult a bírák felett gyakorolt felügyelet, de az utasítási jog változatlanul élt. A hatályban levő, 1972-ben elfogadott Bsz. hatálybalépése után fokozatosan és apró lépésekkel a bírák és a bíróságok lassan kivívták azt a jogot, hogy az ítélkező tevékenységet csak közvetett úton befolyásolják a párt és a központi–területi közigazgatási hatóságok. Ennek – a bizonyos értelemben még ma sem lezárult – időszaknak az ítélkezését a "korlátozott függetlenség" jellemzi. Ez azt jelenti, hogy a függetlenség garanciái törvényben nincsenek biztosítva, de az ítélőbírák mégis némi mozgási szabadsággal rendelkeznek ítélkező tevékenységük során. Ugyanakkor az igazságügyminiszter és a megyei bírósági elnökök felügyeleti jogosítványait részletesen szabályozta a jogalkotó. A függetlenség sérelme elsősorban nem a mindennapi ítélkezés során következett be, hanem azokban az esetekben, amikor az igazgatási jogkör lefedte a bírói

---

egyebekben is különbözik a közalkalmazottak munkaviszonyától pl. a bírákat megillető mentelmi jog, a fegyelmi eljárás különleges szabályai, a munkaviszony keletkezésének és megszűnésének speciális szabályai tekintetében. Ezek azonban az elmúlt negyven esztendő alatt valódi védelmet nem nyújtottak a bírói kar számára.

<sup>15</sup> 1949. évi XX. tv. 41. § (2) bekezdés.

<sup>16</sup> Ma már képet alkothatunk a bíróságok 1950-es és 60-as évekbeli ítélkezéséről. E korszak jogszolgáltatásáról a korabeli Bírósági Határozatokban közölt eseti döntések, a lefolytatott eljárások mennyiségéről és politikai indítékairól pedig *Hankiss Elemér: Kelet-európai alternatívák.* Bp., 1989. 64. p. ad jó áttekintést. Az 1950-es években folytatott büntető igazságszolgáltatásról gazdag levéltári forrásra támaszkodva jó képet ad *Kabler Frigyes: Az ítélkezés irányítása Magyarországon 1949-1956.* Bp., 1989. 58 p. és Vö.: Requiem, avagy büntető ítélkezési gyakorlat Heves megyében 1949-1954. 194 p. 32 dokumentum. Mindkettő kézirat.

munkát. Itt meg kell jegyezni azt is, hogy a felügyeleti jog jogosultjai a bírói függetlenséget csorbító felügyeleti intézkedésekkel az utóbbi években már nem vagy rendkívül ritkán és általában indokolt esetekben éltek. Ennek ellenére a korábbi időszak gyakorlata napjainkig hatóan elég visszatartó erőt jelent a bírák számára, hogy ne tágítsák "függetlenségük" határait.

A bírói függetlenséggel szemben támasztott legfontosabb tartalmi követelmény, hogy a bíró feladata ellátása során semmilyen formában nem utasítható. Az utasítási jog tilalma szempontjából nem lehet a bíró tevékenységét úgynevezett "érdemi" (a tárgyalás megtartása és a pervezetés), és "ügyviteli" szakaszra felosztani. Az ítélkezés fogalmának ez a megszorító értelmezése ugyanis azt a gyakorlatot eredményezte, hogy az utasítási jog tilalma csak az "érdemi" munkára terjedt ki. Az elnökök arra, hogy a bíró hogyan döntse el az ügyet, nem adtak utasítást a bíró számára. Ugyanakkor a bíró egyéb tevékenységét — azzal, hogy azt igazgatási jellegűnek minősítették — nem vonták az előbbi körbe. Így pl. utasításokat adtak a bírának, hány ügyet kell egy tárgyalási napon tárgyalni vagy hány tárgyalási napot kell — az adott megyében általában rendszeresen megtartott havi tárgyalási napokon felül — még havonta megtartani.

Ez a felfogás szerintem alapvetően a bírósági elnökök statisztikai szemléletéből, a bírói munka jellegének téves értelmezéséből, továbbá a bírói függetlenség nem szabatos meghatározásából fakadt. Nyilvánvaló, hogy a bírót sem a tárgyalás vezetésére, sem pedig egyetlen más tevékenységre nem lehet utasítani, mert a bíró munkája egységes egészet képező, egymással szervesen összefüggő munkafolyamatokból áll. Legfeljebb eljárásjogi és formai szempontból különíthető el a munkavégzés tárgyalásra és az azt megelőző felkészülési szakaszra. Tartalmi szempontból azonban a tárgyalásra való felkészülés és az ennek körében tett intézkedések — a tárgyalások időpontjának kitűzése és az egy napra kitűzött perek számának meghatározása — szervesen kapcsolódnak a tárgyaláshoz. Számomra az is kézenfekvő, hogy amennyiben mennyiségi előírásokat állapítanak meg a bírák számára, az adott esetben szintén sértheti a bírói függetlenséget. Ha sok ügyet kell elbírálni egységnyi idő — egy tárgyalási nap — során, kevesebb idő jut egy ügy elintézésére, mint amennyit a bíró ahhoz indokoltnak tart, ezáltal csorbát szenvedhet a bíró "belső" függetlensége. Másrészt a jogkereső állampolgár is károsulhat, hiszen az ügyintézés színvonala így csökken, ami kihatással van az érdemi döntés megalapozottságára.

Az előbbi, a tényleges helyzetet bemutató kitérőt azért tettem, hogy bemutassam, ez a gyakorlat úgy alakulhatott ki, hogy sem az Alkotmány, sem pedig a Bsz. nem kodifikálta a bírói függetlenség tartalmi elemeit. Többször utaltam már arra, hogy az Alkotmánynovella a bírói függetlenséget nem szabályozta újra. Ezért félok, hogy a korábbi gyakorlat fennmarad, mert a bírói függetlenség deklarálása önmagában semmilyen garanciát nem nyújt annak törvényrontó értelmezésével szemben. Hogyan léphetnének előre ezen a területen? Ehhez ismét egy kis kitérőt kell tenni, de ezúttal nemzetközi összehasonlítást ajánlok.

A legújabb nyugat-európai alkotmányfejlődés egyik markánsan kitapintható vonása, hogy a bírói hatalom szabályozásakor a szabályozás egyértelműen kifejezi és központba helyezi a bírák személyi és hivatásbeli függetlenségének garanciáit, és a bírói függetlenséget igen részletesen szabályozzák az alkotmányokban.<sup>17</sup> Így pl. tanulságos a már előbb idézett hazai szabállyal összevetni, hogy a török alkotmány a bírói függetlenséget hogyan definiálja: "A bírák függetlenek feladataik intézése során, az Alkotmány és a törvények szerint lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően döntenek. Semmiféle szerv, hivatal, hatóság és személy nem adhat parancsokat vagy utasításokat az igazságszolgáltatás gyakorlásában a bíróságoknak és a bíráknak; nem lehet adni körleveleket, valamint ajánlásokat és figyelemfelhívásokat."<sup>18</sup> A török alkotmányból vett idézetet azért választottam, — a bírói függetlenség szabatos meghatározásán kívül —, mert az új török alkotmány elfogadása előtti időszakban a török társadalom mélystruktúrája és politikai berendezkedése némi hasonlóságot mutat a mienkkel, így nyilván nem véletlenül szenteltek a török törvényhozók kiemelt figyelmet a bírói függetlenség pontos meghatározásának. Ezért éppen napjainkban, amikor a jogállam kiépítésének kezdeti szakaszában vagyunk, — a társadalmunkban ma még benne rejlő antidemokratikus reflexek ellenőrzésére — nem baj, ha a bírói függetlenséget és annak garanciáit túlszabályozzuk. Újabb néhány évtized majd lemorzsolja a túlszabályozás esetleg szükségtelen elemeit. A bírói függetlenség meghatározásakor azt az alapelvet kell érvényesíteni, hogy pontosan kell meghatározni a bírói függetlenség fogalmát és tartalmát. Csak így kerülhető el a bírói függetlenségnek az Alkotmány szellemével ellentétes magyarázata.

##### *5. Meg kell teremteni a bírói függetlenség garanciáit.*

A bíróságok feladata az igazságos és pártatlan ítélkezés. A bíraskodás a bírák ítélkező tevékenysége során valósul meg. Ezért — a bírói függetlenség pontos definiálásán túlmenően — kiemelten fontos a bírói függetlenség biztosítékainak megteremtése. A bírói függetlenséget az elmozdíthatatlanság (ami gyakorlatilag az élethossziglani kinevezést jelenti) és az áthelyezés tilalma biztosítja. Ezeket a klasszikus garanciális szabályokat az 1949-es alkotmányunk szintén kiiktatta jogrendünkéből, és azokat a hatályos tételes jog ma sem tartalmazza. Márpedig — attól függetlenül, hogy az egyedi ügy elbírálása során utasítják-e a bírót vagy sem — addig bírói függetlenségről nem beszélhetünk,

---

<sup>17</sup> A bírói hatalomról a legújabb nyugat-európai alkotmányokban áttekintést ad és szintén kiemeli a török alkotmány meghatározását annak precizitása miatt Kiss Barnabás: Az államszervezet az új alkotmányokban. = Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Bp., 1990. Szerk.: Kovács István és Tóth Károly. 68-69. p.

<sup>18</sup> A török alkotmányfejlődéshez lásd: Hegedűs Éva bevezetőjét a török alkotmányhoz. = 17. t.a. i.m., 377. p.

amíg ezeket a szabályokat újra nem emeljük be a magyar alkotmányosság sáncái mögé.<sup>19</sup> Nagyon röviden ezeknek a biztosítékoknak a lényege a következő:

Az elmozdíthatatlanság azt jelenti, hogy a bírákat élethossziglan vagy nyugdíjkorhatár betöltésig kell kinevezni, és bírói hivatalukból nem mozdíthatók el az Alkotmányban meghatározott korhatár elérése előtt. Ez a szabály természetesen azt is jelenti, hogy az Alkotmányban meghatározott nyugdíjkorhatár betöltésekor viszont a bírónak kötelező nyugállományba vonulni.<sup>20</sup> A bírákat csak jogerős fegyelmi ítélettel lehet hivatalukból elmozdítani, vagy ha tisztségük ellátására egészségügyi okokból tartósan képtelenek.

Az áthelyezés tilalma szorosan összefügg az elmozdíthatatlansággal, de tartalma annál szűkebb, hiszen áthelyezés esetén – szemben a bírói tisztségből történő elmozdítással – a bíró tisztségét megtartja, csak székhelyét kénytelen megváltoztatni.

Mindkét tételt az Alkotmányban is és a Bsz.-ben is szabályozni kell.

#### *6. A bírói függetlenség és a bírósági igazgatás elhatárolása egymástól.*

A bírói függetlenség csak korlátozott és részletesen szabályozott felügyelettel egyeztethető össze. A hatályos szabályozás szerint és a jelenlegi gyakorlatban a bírósági igazgatás nem jelent mást, mint a bíróságok és a bírák feletti, a végrehajtó-hatalom által gyakorolt felügyeletet. Ezt a felügyeletet a korábbi évtizedekben kialakult gyakorlat és szabályozás parttalanná tette. A bírósági elnökök a végrehajtó-hatalom által rájuk ruházott hatáskörükben eljárva a bíróságok feletti államigazgatási felügyeletet látták el. Ennek keretében az ítélkezési gyakorlat elemzésére hivatkozással rendszeresen vizsgálták a bírák által jogerősen befejezett ügyeket mennyiségi és minőségi mutatók alapján. Ezeknek a vizsgálatoknak a – jogszabályban deklarált – célja, mely szerint az egységes ítélkezési gyakorlat kialakítása, valamint a kezdő bírák tapasztalatlanságából fakadó és az ítélkezés során elkövetett hibák kijavítására kell ezeket a vizsgálatokat elvégezni, nem kifogásolható. A probléma abból adódik, hogy ezeket a vizsgálatokat a bírósági elnökök – mérlegelési jogkörükben eljárva – bármikor elrendelhették és elrendelhetik a bíróval

---

<sup>19</sup> A bírák elmozdíthatatlanságát Tarr György is fontosnak tartja. Vö.: Tarr György: Gondolatok a bírói hatalom gyakorlásának reformjáról és a bíróságok szervezetéről. = MJ., 1989. 7-8. szám. 678. p. Az ő véleményéhez én csak annyit tettem hozzá, hogy alkotmányos elvről van szó, amelyet az Alkotmányban kell szabályozni. Nem véletlen az sem, hogy a francia Államtanács több határozatában elvi érveléssel kimondta, hogy a bírói függetlenség szerves tartalmi eleme az elmozdíthatatlanság. Az Alkotmánytanács 1967. január 26-i és az 1970. július 9-i döntései a bírák függetlenségéről és elmozdíthatatlanságáról. = ifj. Trócsányi László: Az alkotmánybíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban. Bp., 1989. 101-107. p. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.

<sup>20</sup> Számos nyugat-európai alkotmány kötelező nyugdíj-korhatárt ír elő, amikor a bíró nyugdíjba vonul. Pl. a görög alkotmány 65. illetve – magasabb bíróságokon – 67. életévben állapítja meg a nyugdíjkorhatárt. = 15. t.a. i.m., 144. p.



szemben. Ilyen vizsgálatok elrendelésére — a fent említett okokon kívül — elsősorban akkor került sor, amikor a vizsgálat alá vont bíró által elvégzett munkamennyiség néhány hónapig, vagy esetleg tartósan alatta maradt a bírósági gyakorlatban szokásjogi úton kialakult, valamint az 1950-es években megállapított normának.

A bíróságokon a statisztikai szemlélet évtizedeken keresztül háttérbe szorított minden egyéb szempontot. 1950-ben elbocsátottak az igazságszolgáltatásból 1500 bírót és bírósági fogalmazót. Ettől az időtől kezdve évtizedeken keresztül egyáltalán nem, vagy csak elhanyagolható mértékű létszámfejlesztésre került sor. Ezzel szemben a bíróságok feladatai fokozatosan nőttek, az utóbbi időben pedig robbanásszerű hatáskör bővülés következett be, amit nem követett megfelelő létszámfejlesztés. Emiatt az igazságszolgáltatás dolgozói évtizedek óta folyamatosan erőn felül dolgoznak, ennek ellenére nagyon sok bíróság mára már működésképtelenné vált. A túlterhelt igazságszolgáltatás működőképességének megőrzésére egyetlen eszközt, a statisztikai mutatókat használták, mert a bírósági elnökök mindig be tudták bizonyítani a bírák számára, hogy keveset dolgoznak. Egy statisztikai adat szerint 1937-38-ban évi 345, 1951-ben 350, 1953-56-ban 408-439, míg 1987-ben 578 peres és 183 nem peres ügy elbírálása várt egy bíróra.<sup>21</sup> Ez természetesen — informális szinten — jelentősen csökkentette a bírák amúgy is relatív függetlenségét.

A bírói tevékenység gyakori és felügyeleti jellegű vizsgálata — azzal, hogy feltárták a bírák ítélkezése során előfordult hiányosságokat és több munka elvégzésére szorították őket — burkoltan utasítást is jelentett, hiszen amennyiben a bírák nem igazodtak a vizsgálat ítélkezést "orientáló" megállapításaihoz, és továbbra is a korábbi gyakorlatot folytatták, abban az esetben a következő vizsgálat ismét hibaként tárta volna fel a korábban kifogásolt gyakorlatot. Ezzel a vizsgálat alá vont bíró — mivel nem teljesítette a vele közölt elvárásokat — hivatali előmenetelét kockáztatta volna, az illető bíró nyilván "visszaeső" lett volna. Természetesen az írásbeli anyagot — informális jellegű, de nem következmények nélküli — szóbeli utasítások egészítették ki.

Mivel a bírák függetlenségét igazi biztosítékok nem szavatolják, az előbb ismertetett gyakorlat következtében a bíróságok tevékenységére rátelepedett a totális igazgatási felügyelet. Igaz ugyan, hogy ez a felügyelet az utóbbi években lazult, de fenyegető jelenléte továbbra is megmaradt. Amíg ez a mechanizmus él, addig nem lesz független bíróság és független bíró.

Az ismertetett gyakorlaton azzal lehetne változtatni, ha a bírói függetlenséget valódi tartalommal töltenénk meg. A vizsgálat rendjét pedig úgy kell szabályozni, hogy fő szabályként azt kell kimondani, hogy a bíróság elnöke meghatározott időközökben jogosult a bíró munkáját megvizsgálni. Egyéb esetekben csak akkor lehet vizsgálatot vagy minősítést készíteni a bíró munkájáról, ha a bíró magasabb állásra nyújt be pályázatot, vagy fegyelmi eljárás megindítására alapul szolgáló mulasztást követett el. Alapelvvé kell tenni azt is,

---

<sup>21</sup> Vö.: 30.019/1987 IM jelentés.

hogy a vizsgálat megállapításaival szemben a bíró jogorvoslati jogosultsággal rendelkezzen, amelyet testület bírál el. Ezek az eseteken kívül nincsen létjogosultsága a vizsgálatoknak. A bírák ítélkező tevékenységét ugyanis fellebbezés folytán a másodfokú bíróság felülbírálja. További garanciális szabály, hogy a bírák nyilvános tárgyaláson bírálják el az ügyeket, a nyilvánosság pedig szintén alkalmas ad a bírói tevékenység – bírói függetlenség csorbitása nélküli – ellenőrzésére.

*7. Minden bírói állást nyilvános pályázat útján kell betölteni. Az üres állásokat – szintén pályázat útján – baladéktalanul be kell tölteni.*

Főszabályként – a bírói állásokat nem pályázatok útján töltik be. Az igazságügyi személyzeti politikában több évtizede stabil gyakorlat alakult ki és rögzült. Ennek a rendszernek a legnagyobb fogyatéka az volt, hogy – elsősorban a bírósági elnöki és legfelsőbb bírósági bírói állások betöltésénél – a szakmai kvalifikáció helyett a politikai szempontokra helyezte a fő hangsúlyt. További problémát jelentett, hogy – törvényben garantált előmeneteli rendszer hiányában – a bírák személyi ügyében a döntéseket a nyilvánosság kizárásával szűk grémiumok hozták.<sup>22</sup> Ezek miatt az okok miatt a bírói életpálya a bíró számára nem volt kiszámítható.

A pályázati rendszer hatékonyságát bizonyítja, hogy több nyugat-európai államban a különböző bírói állások betöltése pályázati úton történik. Az egyes államokban eltérő szabályozás érvényesül, de az általánosságban elmondható, hogy különös hangsúlyt helyeznek a szakmai kiválasztásra. Így pl. az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye kimondja, amennyiben a szövetségi bírói állásra elegendő pályázó van, legalább három, ha azonban több mint egy hely vár betöltésre, legalább kétszer annyi személyt kell a kinevezésre vonatkozó javaslatnak tartalmazni, mint ahány bíró kinevezésére sor kerül.<sup>23</sup> Hasonló szabályt tartalmaz Belgium alkotmánya is, amely szerint a fellebbviteli bíróságok tanácsosait, valamint az elsőfokú törvényszékek elnökeit és elnökhelyetteseit a király nevezi ki két kettős lista alapján, amelyek közül az egyiket az érintett bíróságok, a másikat pedig a tartományi tanácsok terjesztik a király elé.<sup>24</sup> Az olasz alkotmány pedig általánosságban alkotmányos elvként rögzíti, hogy a bírák kinevezésére pályázati úton kerül sor.<sup>25</sup>

Az összes bírói állás pályázat útján történő betöltésének bevezetésétől az várható, hogy megteremti az esélyegyenlőséget a bírói állások betöltésénél és lehetővé teszi a közvélemény általi nyilvános ellenőrzést. Hosszabb távon pedig megállítja a bírói kart évtizedek óta súlytó kontraszelekciós folyamatot. Amennyiben egy állásra több személy nyújt be pályázatot, mód nyílik a legkiválóbb jelölt felvételére. Természetesen az már most is jól látható, hogy

<sup>22</sup> A bírák előmenetelét ma már törvény szabályozza. Vö.: 1990. évi LXXXVIII. tv.

<sup>23</sup> Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye. = 15. t.a. i.m., 189. p.

<sup>24</sup> Uo.: Belgium alkotmánya 99. cikk (1) bekezdés. 253. p.

<sup>25</sup> Uo.: Olaszország alkotmánya 106. cikk (1) bekezdés. 400. p.

önmagában a pályázati rendszer nem képes orvosolni az igazságszolgáltatás évtizedek óta állandósult jelentős létszámhiányát. Ehhez az is szükséges, hogy helyreálljon a bírói pálya anyagi és erkölcsi megbecsülése, biztosítva ezzel, hogy a többi jogász pályáról a legkiválóbb gyakorlati szakemberek jelentkezzenek a bírói állásokra. Végül az általános pályázati rendszer mielőbbi bevezetéséhez a jogkereső közönségnek és a bírói karnak is elemi érdeke fűződik, mert hosszú távon ez a rendszer a személyzeti politikában a szakmai rátermettséget és az autonóm személyiséget fogja előnyben részesíteni és nem a bírói hivatás lényegétől idegen és oly távoli egyéb szempontokat.

A pályázati rendszer bevezetésével egyidejűleg be kell vezetni azt is, hogy kötelező a megüresedett bírói állásokra pályázatot kiírni, és azokat minél előbb be kell tölteni. Ellenőrizni kell folyamatosan, hogy a bírósági elnökök ezt a kötelezettséget teljesítik-e. Nagyon fontos lenne ugyanis, hogy a bíróságok teljes létszámmal tudjanak működni. A bírák számára azért bír e szabály kimondása jelentőséggel, mert amennyiben nem teljes létszámmal dolgozik egy bíróság, az egy bíróra eső havi ügyérkezés és az ezzel járó munka jelentősen megnövekszik. Ezt pedig — az optimális munkafeltételek biztosítása érdekében — el kell kerülni. De a jogkereső állampolgárok számára is kihatással van a bírák munkaterhének növekedése két szempontból is. Először, lelassul az ügyintézés. Ez már önmagában is sérelmes lehet, hiszen adott ügyben a pertartamnak az ügyfél számára is jelentősége van, mert egyes esetekben, ha nagyon elhúzódik a per befejeződése, előfordulhat, hogy mire a bíróság a perben meghozza az ítéletet, elenyészik a keresettel érvényesíteni kívánt jogi érdeke. Másodszor a nagy bírósági munkateher következtében csökken az ügyintézés színvonala, és ez szintén az ügyfelet sújtja, mert keresetét a bíróság nem tudja kellő alapossággal tárgyalni.

#### *8. Átfogó bírói szervezeti reformot — most!*

Közismert tény, hogy az igazságszolgáltatás reformja körében felvetődött az ítélőtáblák felállítása iránti igény és gyakorlatilag az 1949 előtti törvénykezési szervezet visszaállításának gondolata. Ennek a — főként az Igazságügyi Minisztérium által támogatott — nézetnek az a lényege, hogy a bírósági szervezet átfogó átalakítását a tárgyi és személyi feltételek fokozatos megteremtésével és az eljárásjogok reformjával együtt több lépcsőben, 1995-ig kell végrehajtani.<sup>26</sup> Bár nem mindenben osztom az ítélőtáblák felállítása iránti igény indokoltságát, az már jelenleg is nagy valószínűség szerint látható, hogy ez a munka évekig fog tartani. A kérdés az, hogy indokolt-e és célszerű-e az új Bsz. megalkotását — a jelenlegi gazdasági helyzetben amúgy is egyre bizonytalanabbnak tűnő és nehezen megvalósítható — ítélőtáblák felállítására vonatkozó tervvel összekötni? Nézetem szerint ez se nem indokolt, se nem célszerű.

A Bsz. anyagának központi része — a Magyar Köztársaság bírósági szervezetének meghatározása mellett — az igazságszolgáltatás alapelveinek, az

---

<sup>26</sup> Szigei Ágnes: Az új bírósági szervezet kialakításának feltételei. = MJ, 1990. 2. sz. 100.

igazságügyminiszter jogkörének és a bíró jogainak és kötelességeinek (jogállásának) szabályozása. Ebből a joganyagból – mint azt eddig igyekeztem bizonyítani – sürgős és halaszthatatlan reformra szorul a bírák jogállásának, a bírói függetlenségnek és az igazságügyminiszter jogkörének a szabályozása. Ezeknek a szabályoknak halaszthatatlan újra kodifikálása és az ítélőtáblák felállítására miatt szükséges eljárási reform között okozati összefüggés nincsen. Ez utóbbi nem előfeltétele az előbbinek. Ezenkívül a bírói függetlenség és a bírák jogállására vonatkozó szabályok egységesen vonatkoznak minden bíróra, függetlenül attól, hogy helyi, megyei, netán a jövőben ítélőtáblai szolgálatot teljesít a bíró.<sup>27</sup>

Ami a célszerűséget illeti, szabad legyen egy történelmi példára utalnom. Az 1869:IV. törvénycikket – mely a modern polgári igazságszolgáltatás szervezeti alapjait lefektette – igen hosszú előkészítő folyamat után – néhány hónap alatt megalkotta a törvényhozás és a törvény egységesen hatályba is lépett. A polgári korszak törvénykezési szervezetének perorvoslati fórumrendszere pedig – még sokáig feudális hagyományoktól terhelten – csak több évtized alatt épült ki.

Végül további érv, hogy a bírák jogállása újraszabályozásának gyakorlati költségkihatása nincsen, és – amennyiben a műhelytanulmányok rendelkezésre állnak – bármikor elkezdődhet az anyag jogszabályi formába öntése. Ezzel szemben az ítélőtáblák feállításához szükséges tetemes pénzügyi fedezet előteremtésének nehézségei mindig rátelepednek a fellebbezési fórumrendszer reformját szolgáló perjogi reformtörekvésekre és jelentősen lelassítják azokat.

Nem tekintettem feladatomnak a hatályos Bsz. átfogó ismertetését és bírálatát. Annyi kritikai észrevétel azonban mindenképpen idekívánczozik, hogy nem szerencsés a jelenlegi megoldás, amely egy törvényben szabályozza a bírák jogállását és a bírói szervezetet. Ebből a szempontból a németországi megoldást lehetne a jövőben tanulmányozni és megfelelő módosításokkal átvenni. Németországban ugyanis külön törvény szabályozza a bírák jogállását (Richtergesetz), valamint a bíróságok szervezetét és működését (Gerichtsverfassungsgesetz). A német irodalom élesen elhatárolja egymástól a két területet és azokat külön tárgyalja.<sup>28</sup>

Összegezve az eddig leírtakat, a Bsz. reformját – egy új Alkotmány kidolgozásával összekapcsolva – nem szabad tovább halasztani, mert az államszervezetünk reformjának soronkövetkező lépéseként az önálló bírói hatalmat kell megteremteni. Csak ennek megvalósítása után írhatjuk fel a Legfelsőbb Bíróság épületének homlokzatára a régi jelmondatot, amely hajdan a Kuria homlokzatát díszítette: *Justitia regnorum fundamentum*.

---

<sup>27</sup> A Legfelsőbb Bíróság és elnökének jogállása ma még több szempontból eltér ettől, mert a Legfelsőbb Bíróság nem illeszkedik be az egységes bírói szervezetbe.

<sup>28</sup> Vö.: Klaus Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. II. Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- u. Haushaltverfassung, Notstandverfassung. München, 1980. 902-919. p.

## JÓZSEF LICHTENSTEIN

### BEITRÄGE ZUR VERFASSUNGSMÄSSIGEN REFORM DER GERICHTSORGANISATION

(Zusammenfassung)

Die moderne Gerichtsorganisation entstand in Ungarn im Jahre 1869. Das Richtergesetz hat die richterliche Unabhängigkeit abgeschafft. Die Bedingungen für die Ausübung der rechtsprechenden Gewalt und die richterliche Unabhängigkeit erlosch nach fast einem Jahrhundert langen Geltung; 1949 wurde durch eine radikale Veränderung nach der kommunistischen Machtübernahme die klassische richterliche Unabhängigkeit aufgehoben. Seither hat es in Ungarn 40 Jahre lang keine unabhängige rechtsprechende Gewalt gegeben.

Diese Situation wurde durch die 1989 erfolgte umfassende Verfassungsmodifizierung grundlegend verändert, als sie die Stalinistische Verfassung vom Jahre 1949 fast in ihrem ganzen Umfang abwandelte. Neben mehreren hochwichtigen Verordnungen hat die Verfassungsnovelle die Idee der Rechtsstaatlichkeit erneut zur Verfassungskraft erhoben. Betreffs der richterlichen Organisation wurde festgelegt, dass die Berufsrichter vom Präsidenten der Republik auf unbestimmte Zeit ernannt werden, den Richtern wurde die politische Tätigkeit sowie die Parteimitgliedschaft untersagt und als prinzipielle These festgelegt, dass die Gesetzlichkeit der Verwaltungsbestimmungen von den Gerichten kontrolliert werden.

Infolge der Verfassungsänderung stehen das IV. Gesetz von 1972 über die Gerichtsorganisation und den Rechtsstand der Richter schon nicht mehr im Einklang mit den in der Verfassung konzipierten, da das Gerichtsorganisationsgesetz bereits nahezu 20 Jahre in Kraft steht. Ausserdem fehlen aus unserer Verfassung - im Vergleich zu der Verfassungen der westeuropäischen Länder - zahlreiche verfassungsmässige Prinzipien der richterlichen Gewalt.

Der Verfasser, der ein Richter und Verfassungsjurist ist untersucht einige verfassungsmässige Prinzipien der Gerichtsorganisation. Die Arbeit befasst sich vornehmlich mit der richterlichen Unabhängigkeit. Sie erörtert jene Faktoren, welche die Unabhängigkeit der Richter einschränken; sie lenkt die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit einer Separierung der Zuständigkeit der richterlichen Unabhängigkeit und der Justizverwaltung.



MERÉNYI KÁLMÁN

## A rablás bűncselekményének viktimológiai kérdései

Az erőszakos bűncselekmények növekedésének és minőségi változásainak Magyarországon az 1980-as évektől kezdődött folyamata szükségessé tette egyes – e körbe tartozó – bűncselekményi csoportok sok szempontú kriminológiai vizsgálatát. Nevezetesen azt, hogy milyen összetevők segítik, idézik elő a meghatározó jelenségeket, a külső és belső összefüggéseket, a megvalósulás folyamatában meglévő törvényszerűségeket, az elkövetők és a sértettek közrehatását a bűncselekmények létrejöttében.

Az előzőekben említett kriminálpolitikai és tudományos igényeknek megfelelően, reprezentációs módszerrel kriminológiai kutatást végeztünk a rablás bűncselekményének elkövetése miatt jogerős büntetésüket töltő elítéltek körében büntetésvégrehajtási intézetben. Ezen belül a bűncselekmények létrejötteinek, körülményeinek, okainak mélyreható vizsgálata érdekében elemeztük a sértetté válás feltételeit, folyamatát, esetleg meghatározottságát.<sup>1</sup>

A következőkben a rablás bűncselekménye sértettjeinek különböző személyiség jellemzőit, valamint az elkövetőkhöz való viszonyukat, kapcsolataikat vizsgáljuk.

### A. A rablás bűncselekménye sértettjeinek főbb személyiségjellemzői

#### 1. A sértettek kor és iskolai végzettség szerinti megoszlása

A bűncselekmények elkövetési módjából, valamint az esetek minősítés szerinti megoszlásából következően úgy véltük, hogy a sértettek döntően a középkorúak, a 31-50 év közöttiek korcsoportjaiból kerülnek ki.

---

<sup>1</sup> A témára vonatkozó részletes irodalomjegyzéket lásd: Merényi Kálmán: A szexuális erőszak. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1987. 301-302. p. Itt csupán a legújabb tanulmányokat ismertetjük: Cselley János – Huszár András: A nemi erkölcs elleni bűncselekmények viktimológiai vonatkozásai. B.Sz. 1985. 6. sz.; Tóth Tihamér: A kiskorúak kriminális veszélyeztetettsége. B.Sz. 1985. 11. sz.; Raskó Gabriella: A viktimológia néhány mai nemzetközi jellemzője. B.Sz. 1987. 1. sz.; Tóth Tihamér: A viktimológiai tapasztalatokon alapuló büntetőjogszabály módosítási, kiegészítési javaslatok. B.Sz. 1987. 7. sz.; Rapcsák István – Hargitai Lajos: A fővárosban elkövetett rablások egyes jellemzői. B.Sz. 1987. 6. sz.

Vizsgálatunk igazolta feltevésünket, az e korcsoportba tartozók adják az esetek több mint a felét (54,0 %). Az egyes korcsoportokat tekintve legmagasabb arányban a negyvenegy-negyvenöt évesek részesednek, csaknem elérik az esetek egyötöd részét (17,7 %). A harminchat-negyven és a negyvenhat-ötven évesek aránya igen közeli (15,6-13,5 %). Egyenlő az ötvenhat-hatvan és a hatvanegy-hatvanöt évesek részvétele (9,3 %) és alig kevesebb a harmincegy-harmincöt, valamint huszonegy-harminc év közöttiek részesedése is (7,2-8,3 %). A hatvanegy év feletti sértettek aránya meghaladja az esetek egyötöd (22,9 %), a hetvenegy év feletti pedig egytized részét (12,5 %). Legkevesebb a hatvanhat-hetven, a húsz éven aluli, valamint az ötvenegy-ötvenöt év közöttiek részvételi aránya (0,9-1, 1-2,8 %).

Figyelemre méltó, hogy az általunk észlelt adatok a magasabb korosztályok tekintetében mennyire közeliek Rózsa Jánosnak egy a büntetőeljárás során reprezentatív módszerrel végzett vizsgálat során mért adataihoz.<sup>2</sup>

A sértettek iskolai végzettség szerinti megoszlását vizsgálva észleltük, hogy az esetek 96,0 %-ában sem a periratokban nem találtunk adatokat, sem pedig az elkövető nem tudott e kérdésben felvilágosítást adni. Miután a fennmaradó 4,0 % általánosításra, mélyebb elemzésre, következtetésre nem alkalmas, a rendelkezésünkre álló adatok értékelését mellőzzük.

## *2. A sértettek életkora a bűncselekmény minősítése szerint*

A sértett életkorának a bűncselekmény minősítése szerinti összevetése előtt úgy gondoltuk, hogy a szórás igen magas, egyik korosztály sem vesz részt meghatározóan.

A rablás bűncselekménye alapeseténél a harminchat-ötven évesek korcsoportja adja pontosan az esetek felét (50,0 %), egyenlő a huszonegy-harminc, a hatvanegy-hatvanöt évesek részvétele (11,1-11,1 %), valamint a harmincegy-harmincöt, az ötvenegy-ötvenöt, az ötvenhat-hatvan, a hetvenegy-hetvenöt, valamint a hetvenhat éven felüliek részesedése (5,5-5,5 %).

A "tetten érve" elkövetett cselekményeket fele-fele arányban a harminchat-negyven, illetve a negyvenhat-ötven évesek sérelmére követték el.

Pegyveres elkövetés esetén az egy fő sértett a huszonegy-harminc évesek korosztályából került ki. A jelentős értékre elkövetett cselekmények közül 50-50 %-ban valószínűtlen meg a bűncselekményt a hatvanegy-hatvanöt, illetve a hetvenhat éven felüliek sérelmére.

A bünszövetségben vagy csoportosan megvalósított cselekményeknél a részvételi arány a következők szerint alakult: több mint egyötöd (22,9 %) részük

---

<sup>2</sup> Rózsa János: A rablásról. OKKri Tanulmányok XXIV. k. Bp. 1987. 90. p.; Egy a Belügyminisztérium által végzett felmérés eredménye szerint 1985. évben a rablások sértettjei közül csaknem egytized részük (8,5 %) volt hatvan éven felüli "idős", több mint kétötöd részük (43,6 %) huszonöt-ötvenkilenc év közötti, "felnőtt", 6,8 % tizenkilenc-huszonnégy éves "ifjú", 17,6 % tizenegy-tizenkilenc éves "fiatal", és 7,6 %, "gyermekkorú".



került ki a negyvenegy-negyvenöt és 14,8 % a negyvenhat-ötven évesek közül. Csaknem egyenlő (12,1-10,8-9,3 %) a harminchat-negyven, az ötvenhat-hatvan, valamint a hatvanegy-hatvanöt évesek részvétele. Hasonlóan közeli értéket találtunk a harmincegy-harmincöt és a huszonegy-harminc év közöttiek között is (8,1-6,7 %). A hetvenegy-hetvenöt, valamint a húsz év alattiak és a hetvenhat év felettiek részesedése 4,0, illetve 2,7-2,7 %.

### *3. A sértettek családi állapota és foglalkozása*

A sértettek életkorának és iskolai végzettségének vizsgálatán túlmenően fontosnak tartottuk családi állapotuk és foglalkozásuk, vagyis szociális helyzetük feltárását is.

A sértettek családi állapotát illetően feltételeztük, hogy a passzív alanyok döntően a házások és az aktív dolgozók köréből kerülnek ki. Feltételezésünket főleg a sértettek életkora szerinti megoszlása, alkohol fogyasztása, valamint a bűncselekmények elkövetési körülményeire alapoztuk. Nevezetesen arra, hogy a sértettek döntően a középkorúak korcsoportjából kerültek ki, illetve a bűncselekmények végrehajtása előtt legtöbb esetben vendéglátóipari helyiségben szórakoztak, szeszestalt fogyasztottak.

Hajadon, illetve nőtlen volt a sértettek csaknem egyötöd (9,1 %), házass (együttélő) majdnem háromnegyed (72,7 %) részük. Özvegy és elvált (különállók) 18,2 %.

A tanulók és a szellemi dolgozók-alkalmazottak aránya megegyezett (3,4-3,4 %). Háztartásbeli volt 6,8 %, szakmunkás-segédmunkás 17,2-17,2 %, nyugdíjas 34,8 %, egyéb szintén 17,2 %. A fizikai dolgozók aránya meghaladja az esetek több mint egyharmad (34,8 %) részét.<sup>3</sup>

A hajadonok (nőtlenek) fele-fele arányban voltak tanulók, illetve szakmunkások.

A házások (együttélők) közül egyenlő – 18,7-18,7 % – arányban vesznek részt a szakmunkások, a nyugdíjasok és az egyéb foglalkozásúak. A fizikai dolgozók aránya pontosan egynegyed (25,0 %). Valamennyi özvegy családi állapotú nyugdíjas volt.

Az iskolai tanulmányokat folytatók mindegyike hajadon (nőtlen) volt. A fizikai dolgozók több mint egytizede (12,5 %) volt hajadon (nőtlen) és kétötöde (40,0) házass (együttélő). A háztartásban dolgozók mindegyike házass (együttélő) volt. A szakmunkások háromnegyed (75,0 %) része volt házass (együttélő) és egynegyedük (25,5 %) hajadon (nőtlen). A nyugdíjasok több mint fele (57,1 %) volt özvegy és több mint kétötöde (42,9 %) házass (együttélő).

A sértettek családi állapotát és foglalkozását vizsgálva megállapíthatjuk, hogy hipotézisünk beigazolódtott. A kapott eredményeket elemezve

---

<sup>3</sup> A már említett belügyminiszteri felmérés adatai szerint – az erőszakos és garázda jellegű bűncselekményeket együtt kezelve – a sértettek közül munkás volt 54,9 %, tisztviselő 2,2 %, értelmiségi 3,3 %, vezető 0,5 %, önálló 2,9 %, egyéb foglalkozású 5,6 %, nyugdíjas 19,6 %, foglalkozás nélküli 2,0 %, tanuló 9,0 % és külföldi 0,5 %.

egyértelműen kitűnik, hogy a sértettek döntő többsége a házas és aktív dolgozó volt. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a fizikai dolgozók aránya is meghaladja az esetek egyharmad részét.

#### *4. A sértettek szomatikus és mentális állapota*

Tapasztalati tény, hogy a rablás bűncselekménye sértettjeinek igen magas a victimális szerepe a bűncselekmények létrejöttében.<sup>4</sup> Úgy gondoltuk a jobb megismerést, a sértetté válás lehetősége körülményeinek feltárását elősegíti, ha megvizsgáljuk, hogy szenvedtek-e és ha igen milyen arányban a sértettek szellemi vagy testi fogyatékoságban.

Kérdésként merült fel, hogy a szellemi vagy testi fogyatékoságban szenvedők gyakrabban váltak-e bűncselekmény sértettjévé, mint az egészségesek.

A sértettek szellemi-testi fogyatékoságának megítélésénél csupán a periratokra voltunk utalva, azonban a beszámítási képesség hiányának mértékét így sem tudtuk megállapítani, az iratokban csak általánosan és szinte mellékesen utaltak a sértett esetleges szellemi fogyatékoságára. A sértettek szellemi fogyatékoságának meglétét vagy hiányát 4,0, testi fogyatékoságát szintén 4,0 %-ban nem tudtuk megállapítani.

Szellemi fogyatékoságban mindössze 3,1 % szenvedett, testi fogyatékos 4,1 % volt. A szellemi fogyatékosok mindegyike ellen bünszövetségben vagy csoportosan követték el a bűncselekményt. A testi fogyatékosok sérelmére megvalósított cselekmények minősítés szerinti megoszlása a következő volt: egynegyed (25,0 %) részben a rablás alapesetét követték el, háromnegyed (75,0 %) arányban pedig bünszövetségben vagy csoportosan hajtották végre a bűncselekményt.

Előző értékelésünk alapján megállapíthatjuk, hogy a szellemi vagy testi fogyatékoságban szenvedő sértettek aránya igen csekély, a kettő együtt nem éri el az esetek egytized részét.

A rablás bűncselekménye sértettjeinek főbb személyiségjellemzőit tekintve összefoglalva megállapíthatjuk, hogy:

- a sértettek döntően a középkorúak korcsoportjából kerültek ki;
- kevés számú esetben volt a sértett húsz éven aluli, illetve hetvenhat éven felüli;
- korreláció mutatható ki a sértettek életkora és a bűncselekmény minősítése között;
- figyelemre méltó, hogy bünszövetségben vagy csoportosan leggyakrabban az ún. "legaktívabb" korban lévők sérelmére követték el a bűncselekményt;
- a sértettek döntő többsége a bűncselekmény elkövetésekor házasságban (együttélő) családi állapotú volt;

---

<sup>4</sup> Vö. Rózsa: i.m. 89. p.

- a házas (együttélő) családi állapotú fizikai dolgozók és nyugdíjasok közel egyenlő arányban váltak a bűncselekmény sértettjeivé;
- a fizikai dolgozók részvételi aránya a meghatározó;
- kevés számban találhatunk a sértettek között szellemi vagy testi fogyatékos.

## **B. A sértett és az elkövető kapcsolata**

### **1. A sértett és az elkövető életkora**

A sértett és az elkövető kapcsolatánál életkorukat vetettük össze, nevezetesen azt vizsgáltuk, hogy kimutatható-e korreláció a sértettek és az elkövetők életkora között. A sértettek és az elkövetők életkorának összehasonlításánál figyelembe kell venni, hogy kutatásunk során csupán a felnőttkorú elkövetők által megvalósított bűncselekményeket vizsgáltuk.

A húsz éven aluliak sérelmére minden esetben a húsz-huszonegy éves életkorú elkövetők valósították meg a bűncselekményt. A huszonegy-harminc éveseket csaknem kilencized (87,5 %) részben harmincegy-harmincöt, a hatvanhat-hetven és a hetvenegy-hetvenöt év közötti sértettek mindegyikét pedig a harminc év alatti elkövetők támadták meg. A harminchat-negyven éves sértettek sérelmére csaknem háromnegyed (73,3 %) részben a harminc éven aluliak, és több mint egynegyed arányban (26,7 %) a harminchat éven felüliek követték el a bűncselekményt.

A negyven-negyvenöt és a negyvenhat-ötven évesek részesedése a következő; csaknem azonos – több mint háromnegyed (78,9-78,5 %) arányban a harminc éven aluliak voltak az elkövetők, a fennmaradó részben (21,1-21,5 %) a támadók a harmincegy-harmincöt év közöttiek köréből kerültek ki.

A hatvanegy-hatvanöt év közöttiek és a hetvenhat éven felüliek sérelmére döntően (90,0-85,0 %) szintén a harminc éven aluliak, kisebb részben (10,0-15,0 %) viszont a negyvenhat éven felüli elkövetők valósították meg a bűncselekményt.

A sértettek és az elkövetők életkorát vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az ötven éven aluli sértetteket pontosan, az ötven évüket betöltött passzív alanyokat pedig több mint négyötöd (80,0-83,8 %) részben a harminc éven aluli elkövetők támadták meg. A leggyakrabban érintett korosztály – a harmincegy-ötven év közöttiek – részesedését vizsgálva a következő eredményt kapjuk: az e kategóriába tartozó sértettek sérelmére több mint háromnegyed (76,3 %) részben harminc éven aluli elkövetők valósították meg a bűncselekményt.

## 2. A sértett életkora és az elkövetőhöz való viszonya

A sértetté válás, a sértetti közrehatás körülményeinek feltárása érdekében igen lényegesnek tartottuk több aspektusból is megvizsgálni a sértettnek az elkövetőhöz fűződő viszonyát. Úgy gondoltuk, hogy legelőször kettőjük viszonyát a sértett életkora szempontjából kíséreljük meg felderíteni.

A vizsgált bűncselekményi kategória jellegéből következően úgy tűnik, hogy a sértettek jelentős részét az elkövető nem, vagy csak futólag ismerte, illetve közvetlenül a cselekmény elkövetése előtt kerültek személyes kapcsolatba.

Feltételezésünket alátámasztották a bűncselekmény végrehajtásának körülményei is. Nevezetesen az, hogy egyrészt az elkövetést megelőzően a sértett az elkövetővel vagy elkövetőkkel együtt szórakozott, másrészt az erőszak avagy a fenyegetés alkalmazása előtt csaknem minden esetben a dolog átadására szólították fel a sértettet.

Ismeretlen volt a sértett az esetek több mint kétharmad (69,0 %) részében, ismeretlen és alkalmi ismerős sérelmére követték el a cselekmények négyötöd (80,0 %) részét. Az ismerős sértettek részvétele nem éri el az egyötöd (16,0 %), az ismerős és alkalmi ismerősök aránya viszont meghaladja az elkövetések egynegyed (27,0 %) részét.

A harminc éven aluli sértettek majdnem háromnegyed (70,0 %) része nem ismerte az elkövetőt, egyötöd (20,0 %) részben ismerőse, egytized (10,0 %) arányban alkalmi ismerőse volt a bűncselekmény végrehajtójának.

A leggyakrabban érintett korosztály – a harmincegy-ötven év közöttiek – részesedése a következők szerint alakult: az esetek csaknem háromnegyed (74,7 %) részében korábban a sértett nem ismerte az elkövetőt, több mint egytized (14,4 %) arányban alkalmi, és 10,9 %-ban ismerős sérelmére valósították meg a bűncselekményt.

Az ismeretlen sértettek közül legmagasabb a harminchat-negyven évesek részvétele, meghaladja az esetek egyötöd (21,7 %) részét. A negyvenegy-negyvenöt és a negyvenhat-ötven évesek aránya majdnem megegyezik (15,9-14,4 %). A legveszélyeztetettebb korosztály részesedése itt is kiemelkedő, csaknem eléri a cselekmények háromötöd (59,4 %) részét.

Az alkalmi ismerősök közül 54,5 %-ban a negyvenegy-negyvenöt, 18,1-18,1 %-ban a negyvenhat-ötven, valamint az ötvenhat-hatvan, és 9,3 %-ban a huszonegy-harminc év közötti sértettek sérelmére valósították meg a bűncselekményt.

Az ismerősök elleni támadás esetén a sértettek életkora igen nagy szóródást mutat. Egyik korosztály részesedése sem haladja meg az esetek egyötöd (20,0 %) részét, és nem találtunk húsz éven aluli, valamint a harminchat-negyven, az ötvenegy-ötvenöt, a hatvanhat-hetven és a hetven év feletti korosztályba tartozó sértetteket.

Az ismerősöket és alkalmi ismerősöket együtt véve legmagasabb a negyvenegy-hatvan évesek részvétele, csaknem eléri az esetek háromötöd (59,2 %) részét.

Hasonló a helyzet, amennyiben az alkalmi ismerősök és az ismeretlenek csoportját közösen vizsgáljuk. A negyvenegy-hatvan évesek részvételi aránya majdnem eléri az elkövetések felét (48,7 %).

A sértetteknek az elkövetőhöz való viszonyát életkoruk alapján történt elemzésekor megállapíthatjuk, hogy feltételezéseink beigazolódtak. Az ismeretlenek és alkalmi ismerősök váltak döntően a rablás bűncselekményének sértettjeivé.

A mélyinterjúk felvételekor kitűnt, hogy a későbbiek során a sértetté vált személyeket az elkövetők röviddel a bűncselekmény végrehajtása előtt látták először, illetve ismerték meg őket. Legtöbbjükről jóformán semmit sem tudtak, legfeljebb vezetéket vagy keresztnévüket ismerték meg a bemutatkozás során vagy a későbbi beszélgetések folyamán. Az együttes italozás, szórakozás közben, a sértettnél látott nagyobb összegű készpénz, illetve értéktárgy megszerzése által motiválva határozta el a bűncselekmény végrehajtását. Több esetben az elkövetők a körükben lévő nőt nemi kapcsolat létesítésére ajánlották fel az ittas sértettnak, aki ezt elfogadva teremtette meg a lehetőséget a bűncselekmény megvalósítására. A victimális szituáció, a sértetté válás szempontjából az ismeretlen és alkalmi ismerősi csoportokat együtt lehetett kezelni, az e két kategóriába tartozó személyek sérelmére pontosan négyötöd részben követték el a bűncselekményt.

### *3. Az elkövetők életkora és a sértettekhez való viszonya*

Az előzőekben a sértetteknek az elkövetőkhöz való viszonyuk a passzív alanyok életkorával összefüggésben vizsgáltuk. Úgy véltük, nem érdektelen, ha a kettőjük között meglévő kapcsolatot az elkövetők életkora szempontjából is elemezzük, megkíséreljük megállapítani, hogy van-e az elkövetők között olyan korcsoport vagy korcsoportok, amelyek meghatározó összefüggést mutatnak a sértetteknek hozzájuk fűződő viszonyukkal.

A húsz éven aluli elkövetők csaknem kétharmad (63,6 %) részben ismeretlen, egyenlő – 18,2-18,2 % – arányban ismerős és alkalmi ismerős személyek sérelmére követték el a bűncselekményt. A harminc év alatti elkövetők – akik a mintasokaság négyötödét (80,0 %) adják –, csaknem háromnegyed (72,5 %) részben ismeretlen, egytized (10,0 %) arányban alkalmi ismerős és csaknem egyötödében (17,5 %) ismerős sérelmére valósították meg a cselekményt. A harmincegy éven felüli elkövetők csaknem kétharmad (65,0 %), részben ismeretlen, 15,0 %-ban alkalmi ismerős és egyötöd (20,0 %) arányban ismerős személyeket támadtak meg. A két "legaktívabb" elkövetői korosztály a huszonnégy-huszonhat, valamint a huszonhét-harminc évesek korcsoportja, amely az összes elkövetőknek csaknem a felét (45,0 %) képviseli, több mint háromnegyed (77,8 %) részben ismeretlen, 4,5 %-ban alkalmi ismerős és 17,7 %-ban ismerős sértetteket fosztottak ki.

Az ismerősök és alkalmi ismerősök csaknem háromnegyed (74,0 %), az ismeretlen is alkalmi ismerősök pedig több mint kötötöd (82,5 %) arányban

részesedtek a harminc éven aluli elkövetők által megvalósított bűncselekmények sértettjei közül.

Az ismeretlen és alkalmi ismerősök közül a harmincegy éven felüli elkövetők kétötöd (80,0 %) részben, az ismerős és alkalmi ismerősök kategóriájában pedig egyötöd (20,0 %) arányban valósították meg a bűncselekményt.

Az elkövetőknek a sértetthez fűződő viszonyát saját életkoruk szerint történt összehasonlítás alapján megállapíthatjuk, hogy mind a harminc éven aluli, mind pedig az ezen életkort betöltött elkövetők is döntő többségében "idegen" sértetteket támadtak meg. Elemzésünk alapján tehát azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az elkövetők között nem található olyan korcsoportok, amelyek meghatározó összefüggést mutatnának a sértetteknek hozzájuk fűződő viszonyukkal.

#### *4. A sértettek és az elkövetők családi állapota*

A korábbiakban már külön-külön vizsgáltuk és elemeztük az elkövetők és a sértettek családi állapotát. Megállapítottuk, hogy amíg az elkövetők csaknem egyharmad (32,0 %) része volt nőtlen, addig a sértettek alig egytized (9,1 %) arányban kerültek ki a házassági illetve élettársi kapcsolatban nem élők közül.

A következőkben a sértettek és az elkövetők családi állapot szerint megoszlását vizsgáljuk, feltárni igyekszünk az összefüggéseket, nevezetesen azt, hogy a családi állapot befolyásolta-e az elkövetőket a sértettek kiválasztásában azok családi jogállásuk tekintetében.

A nőtlen elkövetők több mint négyötöd (83,3 %) részben házas (együttélő) és csaknem egyötöd (16,7 %) arányban özvegy sértettet támadtak meg.

A házas (együttélő) elkövetők döntő többsége (71,4 %) házas (együttélő), több mint egyötöde (21,4 %) özvegy és 7,2 %-a nőtlen (hajadon) sérelmére követel el a bűncselekményt.

Az elvált elkövetők csoportja által megvalósított bűncselekményeknél pontosan fele-fele arányban volt a sértett nőtlen (hajadon) illetve háza (együttélő).

A nőtlenek (hajadonok) sérelmére megvalósult bűncselekmények közül szintén 50,0-50,0 %-ban házas (együttélő), illetve elvált (különélő) volt az elkövető:

A házas (együttélő) sértetteket csaknem egyharmad (31,2 %) részben nőtlen (hajadon), több mint háromötöd (62,5 %) arányban házas (együttélő), és 6,3 %-ban elvált (különélő) elkövető támadta meg.

Az özvegy családi állapotú sértetteket egynegyed (25,0 %) részben nőtlen (hajadon) és háromnegyed (75,0 %) arányban házas (együttélő) elkövető kényszerítette értékei átadására.

A sértettek és az elkövetők családi állapotát összehasonlítva megállapíthatjuk, hogy a hajadonokat (nőtleneket) egyenlő arányban támadták

meg a házások (együttélők) illetve elváltak (különölők). A házások (együttélők) sérelmére többségében a házasság (együttélés) elkövetők valósították meg a bűncselekményt. Hasonló a helyzet az özvegy családi állapotú sértettekénél is, őket pontosan háromnegyed részben szintén házások (együttélők) fosztották ki.

##### *5. A sértettek korábbi kapcsolata az elkövetővel, egymáshoz való viszonyuk szerint*

Korábbi kriminológiai ténykutatások adatai szerint a rablás bűncselekménye megvalósulása előtt a sértettek bizonyos, több-kevesebb része már korábban is ismerte közelebről vagy alkalmilag az elkövetőt.

Azokban az esetekben, amikor az elkövető nem ismeretlen sértettet támadott meg, a korábbi kapcsolat megállapítása már megtörtént. Véleményünk szerint a sértettnek a bűncselekmény létrejöttében való közrehatása, a victimális közrehatás megállapítása szempontjából igen lényeges volt annak felderítésére, hogy a korábbi ismeretség milyen jellegű volt. Nevezetesen, hogy a bűncselekmény létrejötte előtti ismeretség a személyes kapcsolatokra korlátozódott csupán, vagy ezen túlmenően fennállt-e közöttük egyéb, más jellegű — üzleti, szexuális — nexus is. Mindezeket a sértettnek az elkövetőhöz fűződő viszonyával összefüggésben kívántuk feltárni.

Korábban semmilyen kapcsolata nem volt az elkövetővel a sértettek több mint négyötöd (82,0 %) részének, ebből 84,1 %-ban nem is ismerték egymást.

A bűncselekmény megvalósulását megelőzően a sértett és az elkövető között csaknem egyötöd (18,0 %) részben személyes, ebből 11,1 %-ban szexuális kapcsolat állott fenn. A szexuális kapcsolat pontosan a fele-fele arányban volt többször, illetve folyamatos. Valamennyi esetben az elkövető ismeretlenségével létesített többszöri vagy folyamatos nemi kapcsolatot.

A sértetteknek és az elkövetőknek a bűncselekményt megelőzően is meglévő kapcsolatát vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a kapcsolat nagy többségében személyes volt, és kisszámú esetben történt többszöri vagy folyamatos szexuális viszony.

##### *6. A sértetteknek az elkövetőkhöz való viszonya az elkövetők családi állapota és a bűncselekmény minősítése szerint*

Miután megállapítottuk a sértetteknek az elkövetőkhöz való viszonyát életkoruk szerint, úgy véltük, nem érdektelen, ha vizsgálódásainkat kiterjesztjük arra is, hogy a különböző családi jogállású elkövetők a bűncselekmény milyen minősítésű alakzatát valósították meg a velük eltérő viszonyban lévő sértettek sérelmére.

A *rablás alapesetét* pontosan fele-fele részben nőtlen, illetve házasság (együttélő) elkövetők valósították meg. A rablás alapesetét özvegy vagy elvált (különélő) családi állapotú nem követte el.

A nőtlenek közül ismeretleneket támadtak meg az esetek kétharmad (66,6 %) részben, egyharmad (33,3 %) arányban ismerős volt a sértett az elkövetőnek.

A házasság (együttélő) elkövetők aránya a következő: több mint háromnegyed (77,7 %) részben ismeretlen, és több mint egyötöd (22,3 %) arányban ismerős volt a sértett.

A *tetterség* közben megvalósított bűncselekményeket 50,0-50,0 %-ban nőtlenek, illetve házasságok (együttélők) követték el. Ezen minősítésű alakzatot sem özvegyek, sem elváltak (különélők) nem valósították meg. Mind a nőtlen, mind pedig a házasság (együttélő) elkövetők valamennyi esetben ismeretlen sértetteket támadtak meg.

*Fegyveresen* az egy fő házasság elkövető ismeretlen személy férelmére valósította meg a bűncselekményt.

A *jelentős értékre elkövetett* bűncselekmények valamennyi esetét házasság (együttélő) elkövetők pontosan fele-fele (50,0-50,0 %) arányban ismeretlen, illetve ismerős személy sérelmére valósították meg.

A *bűnszövetségben vagy csoportosan* megvalósított bűncselekmények megoszlása a következő:

Több mint egynegyed (28,3 %) részében nőtlen, csaknem kétharmad (62,2 %) arányban házasság (együttélő), és 9,5 %-ban elvált (különélő) elkövető valósította meg a bűncselekményt.

A nőtlenek kétharmad (66,6 %) részben ismeretlen személyt támadtak meg. Csaknem egyötöd (19,2 %) arányban ismerős és 14,2 %-ban alkalmi ismerős volt a sértett az elkövetőnek.

A házasságok (együttélők) közül a sértett csaknem egyötöd (17,3 %) részben ismerős, egytized arányban (10,8 %) alkalmi ismerős volt az elkövetőnek és majdnem háromnegyed (71,9 %) volt ismeretlen.

Az elvált (különélő) elkövetők több mint négyötöd (85,7 %) részben ismeretlen személyek és 14,3 %-ban alkalmi ismerősük ellen valósították meg a bűncselekményt.

A *különösen nagy értékre* elkövetett bűncselekmények valamennyi esetét házasság (együttélő) elkövetők ismeretlen személyek sérelmére valósították meg.

*Jelentős értékre fegyveresen, bűnszövetségben vagy csoportosan* egy esetben házasság elkövető, ismeretlen passzív alany sérelmére valósította meg a bűncselekményt.

A sértetteknek az elkövetőkhöz fűződő viszonyát az elkövetők családi jogállása, valamint a bűncselekmény minősítése szerint vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a nőtlen elkövetők nagyobb részben a házasságok (együttélők), az elváltak (különélők) pedig döntően, bűnszövetségben vagy csoportosan ismeretlen személyek sérelmére követték el a bűncselekményt. A bűnszövetségben vagy csoportosan ismeretlen személyek sérelmére



megvalósított bűncselekmények csaknem elérik az esetek háromnegyed (70,2 %) részét.

#### 7. A sértett viszonya az elkövetőhöz az elkövetés földrajzi helye szerint

A sértett és az elkövető közötti kapcsolat elemzése során úgy gondoltuk, nem érdemtelen megvizsgálni kettőjük viszonyát az elkövetés földrajzi helye alapján.

A *Budapesten* létrejött bűncselekmények közül több mint háromötöd (61,9 %) részben a sértett és az elkövető nem ismerte egymást. Ismerőse 14,2 %-ban, alkalmi ismerőse több mint egyötöd (23,9 %) volt a sértett az elkövetőnek.

A *vidéki városban* megvalósult bűncselekmények közül több mint négyötöd (84,4 %) részben volt ismeretlen a sértett. Csaknem egytized (8,8 %) arányban ismerőst, 6,8 % pedig alkalmi ismerőst támadta meg az elkövető.

*Községben* az ismeretlen sértettek aránya meghaladja az esetek felét (53,0 %), az ismerősök, illetve az alkalmi ismerősök részesedése igen közeli, az előbbi eléri, az utóbbi megközelíti az egynegyed részt (25,0 - 22,0 %)

A *tanyán* történt bűncselekményeket pontosan 50 % 50 %-ban ismeretlen, illetve ismerős személy sérelmére követték el.

Az *ismeretlen* sértetteket csaknem egyötöd (18,8) részben Budapesten, több mint felében (55,0 %) vidéki városban és több mint egynegyed (26,2 %) arányban községben és tanyán támadták meg.

Az *ismerős és alkalmi ismerős* sértettek elkövetési hely szerinti megoszlása a következő: Budapest 25,8 %, a vidéki város részvétele meghaladja az esetek egyötöd (22,5 %) részét, községben és tanyán valósult meg az esetek több mint fele (51,7 %).

Az *alkalmi ismerősök és ismeretlenek* körében legnagyobb a vidéki városban megvalósított bűncselekmények aránya, csaknem eléri az esetek felét (48,8 %). Több mint egynegyed (29,8 %) részben községben és tanyán és 21,4 %-ban Budapesten támadták meg a sértetteket. A Budapesten kívüli elkövetés részvétele igen magas, meghaladja az esetek háromnegyed (79,0 %) részét.<sup>5</sup>

A sértetteknek az elkövetőkhöz való viszonyát az elkövetés helye szerint vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az ismeretlen sértetteket döntően vidéki városban valamint községben és tanyán támadták meg. Igen figyelemre méltó, hogy az ismerősök nagyobb része községben és tanyán vált a bűncselekmény sértettjévé.

A sértett és az elkövető közötti kapcsolat vizsgálata során kapott eredményeket összefoglalva megállapíthatjuk, hogy:

— A passzív alanyok köréből több mint fele részben szereplő harmincegy-ötven év közöttiek sérelmét a bűncselekményt döntően a harminc éven aluli elkövetők valósították meg.

<sup>5</sup> Vö. Rózsa: i.m. 89-95. p.

— Meghatározóan az ismeretlen és alkalmi ismerős sértettek váltak a bűncselekmények passzív alanyaivá.

— Az elkövetők között nem találtunk olyan korcsoportot, amelyik meghatározó összefüggést mutatott volna ki a sértetteknek hozzájuk fűződő viszonyukkal.

— A nőtlenek (hajadonok) sérelmére a házások (együttélők) és az elváltak (különélők) egyenlő arányban valósították meg a bűncselekményt.

— A házas (együttélő) sértetteket túlnyomóan együttélő elkövetők támadták meg.

— Az özvegy családi állapotú passzív alanyok sérelmére döntően házások (együttélők) követték el a bűncselekményt.

— A nőtlen elkövetők több mint négyötöd részben házas (együttélő) sértettek támadtak meg.

— A házas (együttélő) elkövetők nagy többsége házas (együttélő) sértetteket kényszerítettek értékeik átadására.

— Az elvált elkövetők csoportja által megvalósított bűncselekményeknél pontosan fele-fele arányban volt a sértett nőtlen (hajadon), illetve házas (együttélő).

— A bűncselekményt megelőzően a sértett és az elkövető között döntően semmilyen korábbi kapcsolat nem állott fent.

— A kevés számú korábbi kapcsolat főleg személyes jellegű volt. A bűncselekményt megelőzően folytatott szexuális viszony elenyésző volt.

— A rablás bűncselekményének alapesetét pontosan a fele-fele arányban nőtlen, illetve házas (együttélő) elkövetők valósították meg.

— A nőtlenek és a házások (együttélők) is meghatározóan ismeretlen sértetteket támadtak meg.

— Tettenérés közben pontosan fele-fele arányban a nőtlen, illetve házas (együttélő) elkövetők valósították meg a bűncselekményt.

— A nőtlen, illetve házas (együttélő) elkövetők valamennyi esetben ismeretlen sértetteket támadtak meg.

— A fegyveres elkövető szintén, ismeretlen személy sérelmére valósította meg a bűncselekményt.

— A jelentős értékre elkövetett bűncselekmények valamennyi esetét házas (együttélő) elkövetők azonos arányban ismeretlen, illetve ismerős személy sérelmére valósították meg.

— Bűnszövetségben vagy csoportosan csaknem kétharmad részben házások (együttélők) követték el a bűncselekményt.

— A házások (együttélők) döntően ismeretlen sértetteket támadtak meg.

— A különösen nagy értékre elkövetett bűncselekmények összes esetét házas (együttélő) elkövetők ismeretlen személyek sérelmére valósították meg.

— Az ismeretlen sértetteket döntően vidéki városban, illetve községben és tanyán támadták meg.

— Az ismerős sértettek nagyobb része községben és tanyán vált a bűncselekmény sértettjévé.

## C. A sértettek magatartása a bűncselekmény létrejöttékor

### 1. A sértettek magatartása az elhatározáskor és az elkövetéskor

A sértett bűncselekmény létrejöttékor tanúsított magatartásának felderítése során elsőként azt vizsgáltuk meg, hogyan viselkedett a sértett az elkövető elhatározásának kialakulásakor, illetve a bűncselekmény megvalósulási szakaszában, vagyis az elkövetés előtt és alatt.

Az elkövetőben a bűncselekmény végrehajtására irányuló szándék kialakulásakor, az elhatározás idején csendes volt a sértettek magatartása az esetek több mint négyötöd (82,0 %) részében. Közömbös volt a sértettek 2,0 %-a, bizalmaskodónak 5,0 % bizonyult. Ajánlatot homoszexuális kapcsolat létesítésére szintén 2,0 % tett. Elutasító magatartást mindössze 9,0 % tanúsított.

A bűncselekmény elkövetése alatt ellenállást tanúsító sértettek aránya meghaladja az esetek kilenctized (91,0 %) részét, csendesen csaknem egytized (8,0 %) részük viselkedett is csupán 1,0 % kacérkodott a végrehajtás alatt az elkövetővel.

Az elhatározáskor csendesen viselkedő sértettek csaknem mindegyike (95,1 %) védekezett az elkövetéskor, 4,9 % csendesen viselkedett. A bűncselekményt megelőzően elutasító magatartást tanúsító sértettek mindegyike védekezett az elkövetéskor.

A korábban bizalmaskodó csoportból négyötöd (80,0 %) részben védekeztek, 20,0 %-ban viszont kacérkodtak az elkövetővel. Az elhatározáskor közömbösen viselkedők és a homoszexuális kapcsolatlétesítésére ajánlatot tevők is kivétel nélkül védekeztek a bűncselekmény végrehajtása alatt.

A bűncselekmény végrehajtása alatt védekező sértettek több mint négyötöd (85,7 %) része korábban csendes volt, 5,4 % elutasító magatartást tanúsított, 4,3 % bizalmaskodott, 2,3 % -2,3 %-a pedig közömbösen viselkedett, illetve homoszexuális kapcsolat létesítésére tett ajánlatot.

Az elkövetés alatt csendesen viselkedő sértettek mindegyike az elhatározáskor is csendes magatartást tanúsított.

A sértettnek a bűncselekményt megelőző és a végrehajtás alatt tanúsított magatartását elemezve megállapíthatjuk, hogy a támadás ellen védekező sértettek uralkodó része korábban csendes magatartást tanúsított, sőt azon személyek döntő többsége is megpróbált ellenállni, akik korábban bizalmaskodtak az elkövetővel, közömbösen viselkedtek, illetve homoszexuális kapcsolat létesítésére tettek ajánlatot.

### 2. A sértettek és az elkövetők magatartása a bűncselekmény végrehajtása alatt

A bűncselekmény végrehajtása alatt történtek jobb megismerése érdekében megvizsgáltuk azt is, hogy az elkövetők a támadás nyílt, váratlan vagy

orvul végrehajtott formáját választották, és a sértettek milyen magatartást tanúsítottak az eltérő támadási alakzatokkal szemben.

Nyíltan támadtak az elkövetők az esetek pontosan a felében (50,0 %), orvul 11,0 és váratlanul 39,0 %-ban.

A nyílt támadásokkal a sértettek több mint kilenczized (96,0 %) része szállt szembe, vagyis védekezett is 4,0 %-a volt csendes.

A bűncselekmény végrehajtása alatt védekező sértettek több mint felét (52,7 %) nyíltan, csaknem egytized részét (8,7 %) orvul és 38,6 %-ban váratlanul támadták meg.

A csendesen viselkedő sértettek ellen fele-fele arányban nyíltan, illetve orvul léptek fel az elkövetők.<sup>6</sup>

A sértettnek és az elkövetőnek a bűncselekmény véghezvitele alatti magatartását értékelve összegzésként megállapíthatjuk, hogy az elkövetők fele arányban a támadás nyílt formáját választották és a sértettek döntő többsége, több mint kilenczized arányban védekezett a támadás ellen.

### *3. A sértettek pozíciója az elkövetőkhez*

A sértetté válás lehetőségeinek, folyamatának jobb megismerése érdekében kutattuk azt is, hogy a passzív alany a családi és egyéb kapcsolatokon kívül milyen viszonyban volt az elkövetővel, egzisztenciálisan, szexuális, vagyoni érdekét, illetve társadalmi megbecsülését tekintve.

Egzisztenciálisan több mint kilenczized (96,0 %) részben közömbös, 4,0 %-ban azonos érdekű volt a sértett az elkövetővel.

Szexuálisan döntően (95,0 %) ellenérdekű volt a sértett, 5,0 %-ban voltak azonosak szexuális érdekeik.

Vagyoni érdekeik – a bűncselekmény jellegéből is adódóan – kivétel nélkül ellentétesek voltak.

Társadalmi megbecsülésükre nézve érdekeik ellentétesek voltak 4,0 %-ban és közömbösek az esetek több mint kilenczized (96,0 %) részében.

A sértettnek az elkövetőhöz fűződő különféle érdekeit vizsgálva megállapíthatjuk, hogy egzisztenciálisan, szexuálisan és társadalmi megbecsülésüket tekintve érdekeik döntően közömbösek voltak. Vagyoni érdekeik viszont minden esetben ellentétesnek bizonyultak.

### *4. A sértett és az elkövető alkoholfogyasztása a bűncselekmény létrejöttékor*

A bűncselekmény elhatározását befolyásoló tényezők vizsgálatánál már megállapítottuk, hogy az elkövetők több mint kilenczized (91,0 %) része fogyasztott – kisebb vagy nagyobb mértékben – alkoholt a bűncselekmény

---

<sup>6</sup> Vö. Rózsa: i.m. 94-95. p.

végrehajtása előtt és ebből 92,3 % volt alkoholista vagy rendszeres alkoholfogyasztó.

A sértettek alkoholfogyasztását tekintve megállapíthatjuk, hogy a bűncselekmény létrejöttékor a passzív alanyok csaknem háromnegyed (72,0 %) része volt ittas és ebből 77,7 % minősült alkoholistának, illetve rendszeresen fogyasztott elkölt. A szeszital fogyasztást tekintve a sértettek és elkövetők közötti nem nagy eltérés (19,0 %) következik a bűncselekmény jellegéből, elkövetési körülményeiből, valamint az ittas személyek által megteremtett victimális szituációból.<sup>7</sup>

A sértettnek a bűncselekmény létrejöttékor tanúsított magatartását vizsgálva megállapíthatjuk, hogy:

- A sértettek túlnyomó többsége a bűncselekmény végrehajtására irányuló elkövetői szándék kialakulásakor csendesen viselkedett.

- A sértettek döntő többsége védekezett az elkövetés alatt.

- A korábban csendes magatartást tanúsító sértettek dominálón már védekeztek az elkövetéskor.

- A bűncselekményt megelőzően bizalmaskodó sértettet nagy többsége is védekezett a támadás ellen.

- Az esetek fele részében nyíltan támadott az elkövető.

- A sértettek uralkodó hányada nemcsak a nyíltan, hanem az orvul, illetve a váratlanul támadókkal szemben is védekezett.

- A sértettek vagyoni érdeke kivétel nélkül ellentétes volt az elkövetőével.

- Egzisztenciális, szexuális érdekeiket, illetve társadalmi megbecsülésüket tekintve a sértett és az elkövető között a közömbös pozíció volt a meghatározó.

- A sértettek csaknem háromnegyed része volt ittas az elkövetéskor.

---

<sup>7</sup> *Rózsa* az ittas sértettek arányát a következők szerint észlelte: 19,0 %-ban enyhe, 63,0 %-ban közepes és 18,0 %-ban súlyos alkoholos befolyásoltság állapotában volt a passzív alany a bűncselekmény elkövetése idején. *Rózsa*: i.m. 90. p.; Az idézett belügyminisztériumi felmérés adatai szerint viszont amíg a sértettek 30,7 %-a, addig az elkövetőknek csupán 11,6 %-a volt ittas az elkövetéskor.

KÁLMÁN MERÉNYI

## DIE VIKTIMOLOGISCHE FRAGEN VON RAUBVERBRECHEN

(Zusammenfassung)

In den vergangenen fünfzehn Jahren haben die kriminologischen Forscher in den Verletzten - Verbrecher Verhältnissen immer mehr Bedautun empfunden.

Nicht nur in den theoretischen Untersuchungen forschten sie die Möglichkeiten der kriminologischen Verletzungen, sondern soe stellten auch solche empirische Forschungen die in den Grundsachen der Verbrechen auch die Vorgänge gründlich analisierten.

Diese Forschungen setzte auch der Verfasser — Kálmán Merényi — weiter, in dem er die Mitwirkung der Verletzten in den Raubfällen darzustellen versuchte. In diesem Rahmen forschte er die wichtigststen Personalkennzeichen von Raubverbrechen: so den Jahrgang und Bildung der passiven Personen sowie den Jahrgang der Verletzten, ihren Beruf, Familien — und ihren somathischen und menthalischen Zustand.

Im Rahmen diesen Forschungen analisierte Kálmán Merényi weiterhin bei den oben genannten Personen ihre Jahrgänge, die verhältnisse zwischen ihnen und ihre vorherige Verbindungen.

Der Verfasser stellte das Verhalten der Verletzten im Geschehen des Kriminalfalles und verglich den Alkoholverbrauch bei den Verletzten und bei den Verbrechern.

## **Culpa-fogalom a klasszikus római jogban, különös tekintettel a szerződésen kívül és a stricti iuris szerződésekkel keletkezett károk esetére**

1. A republikánus kor jogának vizsgálatánál láttuk, hogy a culpa szó nem jogi, hanem morális értelemben már Plautusnál és Catonál megjelenik. A gondatlanság fogalma az arisztotelészi filozófiában is kialakult ez idő tájt. A nem szándékos káresetek szaporodása következtében a szerződésen kívüli károk tekintetében szükségszerűen bekövetkezett a culpáért való felelősség bevezetése. Forrásadataink szerint a culpa mint gondatlanság (hiba) az i.e. II. század végén a Licinnia perben bukkan fel. A republikánus kor jogászai lépésről lépésre menve olyan eseteket mutattak be, ahol kétségtelenül gondatlan eljárás állapítható meg, ami megalapozza a felelősséget. Q. Mucius, Servius, Mela és Alfenus minta-eseteket mutattak be. Ezek a minta-esetek pontosan körülírják azt a fogalmi kört, amit a veteres a culpa alatt értettek. Különösen Alfenus példái árulnak el nagyfokú disztinkció-készséget. A tutaj visszatartásával kapcsolatos gondatlan magatartásból a culpa szót legújabbban Kaser is Sorvius (Alfenus)-tól származónak tartja.<sup>1</sup> Megjelenik a culpa-fogalom Q. Muciusnál és Cicerónál. Ez a meghatározás az irodalom többségének az álláspontja szerint inkább talán Paulustól származott. Álláspontunk szerint a görög filozófiában iskolázodott veteres, éppen az arisztotelészi filozófia hatására voltak képesek a fogalmat körülírni, s talán meg is tették azt. A culpa esetek először a lex Aquilia körében jelentkeznek. Már a preklasszikus korban egy széles körű kazuisztika jött létre a szerződésenkívüli gondatlan károkozások eseteire. A veteres megalkotják a culpa Aquilianat.

---

<sup>1</sup> Kunkel, W.: Exegetische Studien zur aquilischen Haftung. SZ 49 (1929) 158 és k.; Schipani, S.: Responsabilita "ex lege Aquilia". Criteri di imputazione problema della colpa. Torino, 1969. 133 és k.; Lübtow, U.V.: Untersuchungen zur lex Aquilia de damno iniuria dato. Berlin, 1971. 83 és k.; Hausmaninger, H.: Das Schadenersatzrecht der lex Aquilia. Wien, 1980. 25 és k.; Pólay, E.: A személyiség polgárjogi védelmének történetéhez Iniuria tényállások a római jogban. Acta Juridica et politica. Universitas Szegediensis. Szeged, 1983. Tom. XXX. Fasc. 4. 44 és k.

A culpa Aquiliana a szerződések területére is átszivárgott. Először Q. Mucius tesz említést a hozomány visszakövetelésével kapcsolatban a férj gondatlanságáról. A republikánus kor legvégének jogászainál a bérleti-, a haszonkölcsön-, a kézizálog- szerződéssel kapcsolatban említik a források a culpát. Többször előfordul a locatio conductio különféle formációjában. Az is megállpítható, hogy egy és ugyanazon mulasztás alapja lehet szerződéses és szerződésenkívüli alapon való felelősségrevonásának. A források említik a késedelmes adós culpózus magatartását is. A veteres leírása szerint nem látszik különbség a szerződéses és szerződésen kívüli culpa között. A jogászok a culpa kifejezés alatt egy adott esetben elvárható gondosság hiányát értették.<sup>2</sup>

Ezek után vizsgáljuk meg a klasszikus korszakra vonatkozó forrásanyagot. Mielőtt azonban erre rátérnénk ismerjük meg a legjelentősebb irodalmi álláspontokat a culpára vonatkozóan.

2. Kevés kérdés közül alakult ki annyi ellentmondás az egyes kutatóknál, mint amennyi a culpa-kérdéskört övezte. Ezek az ellentmondások az interpolatio kutatásból adódó különbségekre vezethetők vissza. A vélemények annyira eltérőek, hogy csak főbb vonásaikban kíséreljük meg bemutatni a legfontosabb elméletek irányvonalát.

A vitatott kérdések közül a következők a leglényegesebbek. Mikor és hol keletkezett a culpa-konceptió. Mit kell érteni a "culpa" szó alatt a különböző időszakokban. Mikor öltött a lex Aquilia szubjektív jelleget; a preklasszikus avagy a klasszikus jogban? Beszélhetünk-e culpáról a klasszikus jogban, s ha igen, ez a culpa objektív vagy szubjektív értelmű volt-e?

Mikor fejlődtek ki a culpa fokozatok? Milyen összefüggés van ezek között? Mikor jelenik meg a diligens paterfamilias felelősségének fogalma. A culpa, negligentia és a diligentia szinonim fogalmak-e, vagy mást jelentenek?!

Persze a felsorolást még lehetne folytatni, mert a fentiekkel távolról sem merült ki a felvetett problémakör. Mint azonban fentebb már említettük, csak az általunk leglényegesebbnek ítélteteket kívántuk kiemelni.

A culpa-kérdés Hasse <sup>3</sup>nagyjelentőségű munkájának a megjelenése óta (1838) még a mai napig sem jutott nyugvópontra. Az kétségtelen, hogy a Cannata és Talamanca e kérdésben írt munkái<sup>4</sup> sok vonatkozásban tiszta vizet öntöttek a pohárba, mégsem árt azonban a legfontosabb álláspontokat röviden áttekinteni.

A múlt században Iustinianus törvénykönyvei alapján a római felelősségi rendszert — így a klasszikus korit is — a vétkességi elven alapulónak tekintették,

---

<sup>2</sup> A kutatók alig-alig tesznek utalást arra nézve, hogy a dolus mikor került a lex Aquilia gyakorlatában alkalmazásra; Lübtow is (lux Aquilia 83 és k.) csak annyit mond, hogy a köztársaság végének jogtudománya tekintette az iniuriát olyan kategóriának, amelyben a dolus és a culpa is bennefoglaltatik; Vö. még Kunkel, W.: Diligentia. SZ 45 (1925) 162 és k.

<sup>3</sup> E felfogás kialakítására a bona fidesre vonatkozó ismeretek birtokában jutottunk el; Személyi, K.: A vétkességi fokozatok értékelése a római jogban. Kolozsvár, 1943. 18.

<sup>4</sup> Arangio-Ruiz, V.: Responsabilità contrattuale in diritto romano <sup>2</sup>Napoli, 1933. 4.; Mádl, F.: A deliktualis felelősség, a társadalom és a jog fejlődésének történetében. Budapest, 1964. 114.



amelynek legfőbb pillére a culpa volt. Ez az álláspont az interpolációs kutatás hatására megváltozott, s végülis eljutott oda, amit Rotondi úgy fogalmazott meg, hogy a klasszikus-kori felelősségi rendszert az interpolatio átalakította. <sup>5</sup>Ebből egyenesen következik, hogy a klasszikus korban a felelősség más rendszerű volt mint Iustinianusnál. Arangio-Ruiz, Kunkel, Marton, Visky álláspontja szerint a klasszikus kor felelőssége objektív alapokon állt. <sup>6</sup>A culpa vonatkozásában a vélemények erősen megoszlanak. Arangio-Ruiz és Luzzatto szerint a klasszikus jogban nem is létezett culpa. <sup>7</sup>Krückmann, Pflüger, Visky, Marton és Kaser elvetik ezt az álláspontot. <sup>8</sup>Kunkel <sup>9</sup>viszont elismeri a culpa klasszikuskori szerepét — különösen a lex Aquilianál — tagadja viszont azt, hogy a diligentia már e korszakban jelentőséggel bírt volna. Ezért nézete szerint minden olyan szöveg, melyben a diligentia előfordult, posztklasszikus átdolgozású. Vagyis megfordítja a kérdést: nem a szöveg egzegézise alapján állapítja meg az interpolációt, hanem eleve feltételezi azt, hogy ha a diligentia kifejezés szerepel a szövegben, annak interpolálnak kell lennie. A kutatókra nagy hatással volt Arangio-Ruiz és Kunkel tanítása, <sup>10</sup>de nem kevésbé jelentős Marton okfejtése sem. <sup>11</sup>A kérdés szerintünk ott fordul meg, hogy mennyire fogadjuk el a radikális interpolatio-kutatás eredményeit, illetve a valószínűbb, mértéktartó nézetek felé hajlunk-e. Sokkal inkább elfogadható Schipani, Talamanca és Kaser álláspontja, akik nem osztják a radikális interpolációt, s a klasszikusok megállapításait valóban a klasszikusoktól származónak vélik legnagyobb részben. <sup>12</sup>Az utóbbi nézet alátámasztására csak annyit kívánunk érveként felhozni, hogy képtelenség lett volna a törvénykönyvek szerkesztése során az egész jogrendszert átdolgozni. Nem lett volna szükség a számtalan jogesetre, ha Iustinianusnál teljesen már álláspont jut kifejezésre. Így a klasszikusok írásai jelentéktelen esettömegnek lennének csak tekinthetők, nem beszélve arról, hogy

<sup>5</sup> Marton, G.: Les fondaments de la reporsabilité civile. Paris, 1938. 4.; Személyi: Vétkeességi fok. 18.

<sup>6</sup> Schipani: Resp. 78. 86.

<sup>7</sup> Arangio-Ruiz: Resp. 235., Személyi: Vétkeességi fok. 18 és k.

<sup>8</sup> Arangio-Ruiz: Resp. 242.

<sup>9</sup> Marton, G.: Bonus paterfamilias (Kecskemét, 1931) 13.

<sup>10</sup> Marton, G.: Un cessi de reconstruction du développement probable du système classique romain de responsabilité civile RIDA<sup>3</sup> (1949) 9. A más által okozott károk nagyobbbrészt gondatlanul történtek a néző nézete szerint. Hasonlóan Mádl: A deliktális felelősség. 164. Vö.: Eörsi, Gy.: A jogi felelősség alap problémái, a polgári jogi felelősség. Budapest, 1961. 263.

<sup>11</sup> Mádl: A deliktális felelősség. 211.

<sup>12</sup> Schipani: (Resp. 98-131.) Alapos elemzés alá veszi a nem jogász irodalmat. Különösen Plautustól hoz nagyszámú esetet ahol a culpa fordul elő. Ezek azonban — mint mondtunk — csak arról győznek meg bennünket, hogy a társadalom szellemi életében kialakult a morális culpa-fogalom, de ez jogi vonatkozásokban alig-alig értékelhető. Ugyancsak számos forráshelyet mutatott be Cicerótól is. Ezek nyilvánvalóan jogi vonatkozásban is jelentősek, s megerősítik, hogy a veteres által használt "culpa" kifejezések jogi terminológiaként voltak használhatóságok.

éppen a preklasszikus és klasszikus korszak lüktető gazdasági élete követelte meg legjobban a vétkességi elvek érvényesülését a jog területén. A posztklasszikus kor ideológiát talált a keresztény szellemben a klasszikusok döntéseinek elvi megerősítésére. A jól bevált rendszert nagyobb részt fenntartotta, s ezt a keresztény filozófia hatására absztrakciókkal igyekezett alá is támasztani.<sup>13</sup>

Személyi, Marton, Visky, Lübtow, Kunkel, Schipani, Talamanca Cannata, Hausmaninger, Kaser, Rascon s a magyar civilisztikában Mádl tehát a többségi álláspont szerint a culpa a köztársasági kor végén a lex Aquilia körében jelenik meg a jog területén.<sup>14</sup> Innen kerül át a szerződési jogba, részben már a köztársaság végén, részben a klasszikus korszakban. Ezzel szemben Aranquio-Ruiz<sup>15</sup> arra az álláspontra helyezkedett, hogy a klasszikusok sohasem fogadták el a culpát a felelősség feltételéül. Ahol culpával találkozunk, az többnyire interpolált szöveg, s csak kivételes esetekben lehet elfogadni, így különösen csak a késői klasszikus korban a fiducia és a tutela esetében. Szerinte az egész klasszikus korszakban a felelősség alapja a dolus volt, amiből következik, hogy a culpa teljesen elhanyagolható. Egyébként is az a véleménye, hogy a dolus és a casus ismert volt már a klasszikus kor elején, de hogy a culpa mikor jelent meg, az teljesen bizonytalan.

Kissé részletesebben kell foglalkozni Kunkel nézeteivel, habár álláspontja ma már sok tekintetben túlhaladott. Kunkel<sup>16</sup> nézete szerint a culpa lata és a culpa levis nem klasszikus kategóriák (véleményét elsősorban De Madio és Lenel kutatásaira alapozza). A diligentiával kapcsolatos minden szöveghely (diligens paterfamilias, diligentia quam suis, diligentia diligentis) posztklasszikus eredetű. A diligens paterfamilias felelősségi-koncepció a posztklasszikus skolasztika terméke. Ez a korábbi görög filozófiából táplálkozott, ugyanis a papirusz-okiratokból kimutathatók a gondosságnak megfelelő görög szavak. Ebből alakították ki a posztklasszikus jogi iskolák jogászai a diligens paterfamilias felelősségének a mértékét. A kodifikáció ui. erre képtelen lett volna. A kompilátorok előtt már hamisított szövegek feküdtek, akik azután úgy adták vissza, mint a klasszikusok döntéseit. Álláspontját támadja Buckland, aki a diligens paterfamilias-konstrukciót klasszikuskorinak véli.<sup>17</sup> A diligencia alkalmazása a hasznossági elven alapult, de csak a posztklasszikus korban. Vele szemben viszont Küblernek az a véleménye, hogy már a klasszikus korban

---

<sup>13</sup> Cato a következőket mondja: "negue allus morbus venit, hisi rua culpa" (157. 13.). az. az a betegség legfeljebb csak saját hibájából éri utol stb.

<sup>14</sup> Egyezően Kübler, B.: Rechtsidee und Staatsgedenke. Aufgabe für Binder. (1930) 66., Kunkel: SZ 45 (1925) 344.

<sup>15</sup> Alfenus Varus a veteres korának talán legutolsó képviselője (cons. 39.D.1.2.2.44.), aki munkásságával már a klasszikus jogtudomány felé mutat.

<sup>16</sup> Arango-Ruiz: Resp. 201 és k., Hausmaninger: Lex Aquilia 25. Kunkel mondja (SZ 49.164.), hogy a culpa alatt a teljes vétkességet értették, így magát a dolust is.

<sup>17</sup> Pólay: Iniuria 34. I. 62. jz., Schipani: Resp. 127 és 174. I. 10. jz., Brósz - Pólay: Római jog<sup>3</sup> Budapest, 1984. 352.

minden irányban megfelelően funkcionált a hasznossági alapelve, vagyis a felelősségi megoldások a hasznosság figyelembevételével alakultak ki.<sup>18</sup>

Kunkel a neglegentiát is kifejezetten posztklasszikus eredetűnek tartja, s úgy tűnik, hogy ez a diligentia ellenpólusa,<sup>19</sup> amely idegen volt a klasszikus jogászok számára. A teljesítési segédékért való felelősség (culpa in eligendo) is a posztklasszikus korban fejlődött ki. Másszóval a culpa bármínemű tagozódása a posztklasszikus korban jöhetett létre. A culpa használatát elismeri ugyan a klasszikus jogra nézve, de ez szerinte objektív színezetű volt, ami azt jelenti, hogy a culpa nem egyenlő a gondatlansággal, mert a klasszikus jogászok az objektív tényálláshoz tapadva mindig az egyedi esetet tartották szem előtt. Ehhez járult a magánjogi szemléletmód, amely ugyancsak távoltart a szubjektív oldaltól, s célja a kár igazságos kiegyenlítése. Ezzel szemben a posztklasszikus jogászok a felek magatartásának erkölcsi oldalát mérték. A vétkesség egy kötelezettségszegést jelentett, aminek a következménye a kártérítés (álláspontunk szerint a klasszikusok által a culpa felhozott esetek mind ilyen kötelezettségszegést mutatnak be - de erre később térünk rá). Ennek felel meg a culpa fogalma is, ami a legáltalánosabb és legelvonatbabb értelemben gondatlanságot jelent, amelyben nincs objektív elem.<sup>20</sup>

A culpa kérdésben a következő lényeges fordulatot a Marton tanulmányok megjelenése jelentette. A kérdést tovább színezte Visky, aki alapjaiba véve a Marton féle koncepciót igyekezett kutatásaival alátámasztani.

Marton<sup>21</sup> lényegében egy kérdésben fogadja el Kunkel álláspontját, nevezetesen abban, hogy a klasszikus jogban érvényesülő culpa-felelősség

---

<sup>18</sup> Kaser, M.: (Das römische Privatrecht I.<sup>2</sup> 504 I) ezzel kapcsolatban a következőket mondja: "Dis Vorklassischen wird die späteren Juristen beziehen in die Unrechtmässigkeit (iniuria) mit der die Tet begangen sein muss, die culpa ein." - Marton, RIDA 3 (1949) 177 és k., Visky, K.: La responsabilité dans le droit romain a la fin de la République RIDA 3 (1949) 437 és k., B. Beinart: The relationship of iniuria und culpa in the lex Aquilia. St. Arangio-Ruiz I. Napoli (1953) 279 és k., Lübtow: Lex Aquilia 86. A culpa szó itt hitelesnek látszik. Vö. Kunkel: SZ 45 (1925) 290. 1. 2. jz., Marton: Bonus pf. 13. 31. jz.

<sup>19</sup> Részletes elemzését lásd Marton: Bonus pf. 14. 1. 35. jz továbbá Visky, RIDA 3 (1949) 447., Schipani: i.m. 141, 174, 194, 241, 369, 384, 455., Lübtow: lex Aquilia 99-100.

<sup>20</sup> A régi és az új szövegkritikai elemzéseket lásd a következő szerzőknél: G. v. Beseler: Beiträge zur Kritik der römischen Rechtsquellen III. Tübingen. (1913) 156., E. Levv: Die Haftung megrerer Tutoren. SZ 37 (1916) 69., E. Albertario: Rivista di Diritto Commerciale (1923) 506., Kunkel, SZ 45 (1925) 208. Arangio-Ruiz: Resp. <sup>2</sup>234. G. Rotondi: Scritti giuridici II. (Milano 1922) 491., F. Wieacker: Textstufen klassischen Juristen Göttingen, 1960) 144 és k., Schulz: Rechtswiss. 111., Visky, RIDA 3 (1949) 447 és k. Schipani: i.m. 141 és k. Lübtow: lex Aquilia 99 és k. A sok szövegrekonstrukció között meglepő Lübtow (100. 1.) radikális szövegmodosítása, ami egy kicsit hasonlít a jusztinianuszi Institutioban található szöveghez (Inst. 4.3.5.). Kunkel, SZ 49 (1929) 180 és k.

<sup>21</sup> Vö. Cicero - Top. 17.63. - Ligar 2.3. De inv. 2.29.87. - De inv. 2.31.95. - lig. 1.1. - Epist. 10.23.1. - De inv. 2.32.99. - 2.31.94. Acad. 1.7.29. Cicero kifejezései sokszor szónokiasak, sokszor pontatlanok, azonban mégis elgondolkodtatóak: a fogalomkeresés felé mutatnak, így pl.

objektív volt, az összes többi kérdést vitatja. Miben áll Marton objektív culpa-koncepciója?

Marton<sup>22</sup> abból indul ki, hogy a köztársaság végének jogtudománya a szerződésen kívüli károkozások területén az elkövetőket felelőssé tette azokért a károktól is, amelyeket ugyan nem szándékosan követtek el, de a magatartásuk nem is minősült véletlennek sem. Majd a culpa fejlődési vonalát vizsgálva arra az álláspontra jut, hogy a culpa már a klasszikus korban kétfelé vált. Egyrészt a fidesszel ellentétes hibára (súlyos gondatlanság), másrészt ami nem ellentétes a fidesszel, de hiba (enyhe gondatlanság). Tehát a culpa lata és a culpa levis a klasszikus korban jött létre. Ebben a korban fejlődött ki a diligentia, mint a culpa pozitív oldala. Ugyancsak ebben a korban fejlődött ki a diligens pater familias mércéje is, amely az arisztoteleszi görög filozófiából vette eszményképét. Ugyancsak ezzel egyidőben kellett a hasznosságnak is kifejlődnie, amely együtt funkcionált a különböző culpa fokozatokkal és a diligentiával. Marton szerint a diligens paterfamilias mércéje objektív mérce, így a felelősség maga is objektív, pontosabban tárgyi vétkesség. Ez a mérce nem szubjektivizálta a felelősséget, hanem a sok-sok eset helyett a típust generalizálta. Ugyanígy alakították ki a culpa lata és levis objektív mércével mért típusát, ezért ezek a culpa-fokozatok is objektíven értendők. Sőt Marton tovább menve azt is megemlíti, hogy a posztklasszikus korszak szubjektivizáló törekvése sem érte el igazán a kívánt hatást, mert náluk is tárgyi szemlélet maradt az irányadó, így végül is a diligentissimus paterfamilias mércéje is objektív, vagyis nem tudtak szabadulni a klasszikus jog tárgyas gondolkodásmódjától.

Visszatérve a klasszikus jog időszakára, Marton kifejtette még azt is, hogy a súlyos gondatlanság (a culpa lata) mértékeként a hanyagság (neglegentia) jelentkezett, amit egy becsületes ember nem engedhet meg magának. A kisebb gondatlanságnak a mércéje annak a gondosságnak az elmulasztása, amelyet valaki saját ügyeiben eljárva szokott tanusítani (diligentia quam in sua). Ennek a kisebb súlyú gondatlanságnak a mércéje (tükörkép) a diligens paterfamilias gondossága, amely lényeges szerepet töltött be a szerződési felelősség kiképzésénél. Lényeges még Martonnál az is, hogy a fejlődés menetét a bona fides kritériumához igazodónak tartja, mely már a preklasszikus kor végén

---

"...si provisum esset, quasi culpa contractum melum aegritudinem aroiozem facit (Tusc. 3.22.52.)  
Vö. Hamza G. Cicero és a római jog. Ant. Tan. 28. Bpest 1981. 141 és k.

<sup>22</sup> Fabius Mela tevékenységi ideje vitatott. L. Wenner (Dis Quellen des römischen Rechts. Wien, 1953) szerint Labeo és Capito kortársa volt. Ezzel szemben P. Krüger (Geschichts der Quellen und litt. des röm. Rechts. München-Leipzig, 1912) azt vallja, hogy Mela A. Gellus és Servius kora között tevékenykedett. Az utóbbi álláspontot erősíti meg Th. Kipp, amikor kimutatja, hogy a D. 33.9.3.10.-ben Servius hivatkozik Melara. (Geschichte der Quellen des röm. Rechts. Leipzig. - Erlangen, 1919. 115.). Ez alapján jogosan feltehető, hogy Mela a preklasszikus kor végén működött. Ezzel szemben Lübtow (lex Aquilia 106. 1. 99. jz.) Melát korai klasszikusnak véli, aki még Tiberius alatt is tevékenykedett. Nem jelöli meg azonban, hogy milyen adatok alapján jut erre az álláspontra.

megkövetelte a fellépést a tisztességtelen magatartás ellen. Nem úgy Kunkel,<sup>23</sup> aki azzal érvel, hogy a diligentia fogalma csak azért olyan későn teremtmődött meg, mert a rossz elleni harc csak a posztklasszikus korban jön elő.

Marton<sup>24</sup> szerint viszont diligentíát (egy pozitív magatartást) kívántak meg a bona fides és az utilitas alapján azokban az esetekben, ha a félnek érdeke fűződött a szerződéshez. Ezt a diligentíát nem a személyes képességek alapján bírálták el, hanem azon az alapon, amit egy jó családapától, a gondos és tisztességes embertől az adott helyzetben el lehet várni. Éppen ezért tekinti Marton ezt objektív mércének. Az ügyleteknél a felelősség mértéke a hasznossághoz igazodott, ami azután megszabta, hogy az adott esetben melyik felelősségi mércét alkalmazzák. Marton e kérdésnél sok tekintettel egyetért Küblerrel.<sup>25</sup>

A magyar romanisztikában Személyi és Visky is Marton hatása alá került, lényegében osztották Marton objektív felelősségi doktrínáját. Személyinek az a véleménye, hogy csak a dolus jelentette a szubjektív vétkességet a culpa és a custodia a szerződési jog szempontjából hiába – objektíven értékelendő – magatartást jelentett.<sup>26</sup> Visky nézete annyiban tér el Martonétól, hogy szerinte a klasszikus korban nem volt még kész az egész rendszer mint ahogy Marton látja. Vagyis a culpa-fokozatok gyökerei már a klasszikus korban is meg voltak, de a

---

<sup>23</sup> Lübtow (lex Aquilia 107) ezt mondja: "Der Text ist mit nachklassischen paraphrasierenden Glossen durchsetzt", ami azonban erősen vitatható. Lásd az idézett lapon 101 és 102 jegyzeteket. Vö. Schipani: Resp. 329, 331 I. 31. jz., Kunkel SZ 49 (1929) (177 l.) ugyancsak interpolációt lát e helyütt.

<sup>24</sup> Vö. Visky, RIDA 3 (1949) 457 és k., amikor is kifejti azt a nézetét, hogy nem volt elkülöníthető e korban a culpa a casustól. Helyesen fejti ki Pólay (Iniuria. 35. 62. jz.), hogy ez a casus nem azonos a vis maiorral, hanem csak véletlen esemény, ami nem minősíthető gondatlanságnak.

<sup>25</sup> Hausmaninger: (Lex Aquilia. 27.). Érdekes összehasonlítást tesz A. Wacke (Unifälle bei Sport und Spiel nach römisches und geltenden Recht. Stadion 3 (1978/79) 4 és k./ a játékból, sportversenyekből adódó balesetek vonatkozásában az ókori Róma és a modern viszonyok között. Sok érdekes hasonlóságot találunk, azonban a mai gépi viszonyok között a veszélyhelyzet sokkal felfokozottabb mint Rómában volt. Persze a gerelyhajításnál a balesetek ma is úgy következnek be, mint valamikor Rómában. Vö. F. Werner: Sport und Recht. (1968) 5 és k.

<sup>26</sup> Arangio-Ruiz: (Resp. 243 I. I jz.) a szöveget eredetinek tartja. Vö. még Cannata, C.A.: Per lo studio dalla responsabilità per colpa nel diritto romano classico. Milano, 1967-1968. 247 1 jz., Schipani: (Resp. 176.) a következőket mondja: "... che la culpa si torva esclusa in realizzazione alla particolari circostanze di questa situazione, in cui petremmo dire, cha il comportamento tenuto dal soggetto é giustificato, a non riprovevole: questo cisé é un caso di esercizio di attività pericolose, ma lecite, in cui ciò che ordinerismente fonderebbe la responsabilità, non la fonda piu: in un certo sense talune condotte implicate dalla natura stessa del gioco (urtare spingera ecc.) sono giustificate." Mértéktartóan nyilatkozik e kérdésben Lübtow: lex Aquilia 109.

posztklasszikusoknál válnak rendszerré. A custodia-felelősséget a kezdeti időszakban mint az objektív culpa belső tagozatát szemléli.<sup>27</sup>

Részben bírálta, részben elfogadta Marton koncepcióját. Cannata<sup>28</sup> Lehetetlennek tartja azt a culpát, amelyik vétkesség nélkül áll be. Marton által adott culpa-fogalom – álláspontja szerint – objektív felelősségnek felel meg vétkesség nélkül. Egyébként is – mondja Cannata – abszurdumnak tűnő törekvés: a culpát egy objektív felelősségi rendszerbe beleerőltetni.

Ezzel szemben Marton érdemének tekinti azt, hogy ő tökéletesen bemutatta, hogy a római jogászok általános szabály helyett az oksági viszonyokat vették figyelembe.

Nagy érdeme Cannatának,<sup>29</sup> hogy igyekszik az egyes felelősségi kategóriákat időben elhatárolni egymástól. Azt kutatja mikor, s milyen forrásokban bukkannak fel az egyes felelősségi fogalmak. Álláspontja szerint mind a culpa Aquiliana mind a szerződéses culpa az i.e. II. szd.-ban jelenik meg a jogéletben. A szerződéses culpa – a szerződésben lévő vétkes cselekményre alapul – és jegyeiben megegyezik a culpa Aquilianával. A culpa nem tagozódik negligentiára és imperitiára, hanem függ a körülménytől, az illető személy magatartásától. Mindig a vétkességi helyzet megállapítása a döntő. A culpa-negligentiát Augustus idejében dolgozták ki, az culpa-imperitia Celsusnál rajzolódott meg, s így kidolgozása Hadrianus császár idejére esik. Az imperitia szerinte a legtöbb esetben nem más, mint hiba a technikában. A culpa debitoris Iulianus idejében válik általánossá.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Visky: RIDA 3 (1949) 456 és k., *Schipani*: (Resp. 176. 14. jz.) a 129. lapon így nyilatkozik "il refarimento a culpa é molto probabilmente genuino. Lásd még *De Sarlo*: Alfeno Varo a i suoi Digesta (Milano, 1940) 134.

<sup>28</sup> *De Sarlo*: (Alfeno vano. 125.) szerint Alfenus mindenképpen ismerte a culpát. *Schipani*: (Resp. 168 és k.) bonyolult, hosszú fejtegetésekbe kezd, végkövetkeztetéseivel azonban egyet lehet érteni (lásd 172. 1. 7 jz.). Az interpolációs irodalom eléggé átdolgozottak véli a szöveget; lásd elsősorban *Rotondi*, G.: *Scritti giuridici* II. Milano, 1922. 489., *Index Interp. I. Supplementus* 156., *Lübtow*: *Lex Aquilia* 108. 1. 107. és 109 jz.

<sup>29</sup> *De Sarlo*: (Alfeno Varo, 128.) szerint e szöveg végig Alfenustól származik. Visky, RIDA 3 (1949) 453-455., minden igényt kielégítő szövegegyezéssel. Ld. *Schipani*: Resp. 179., megállapításai azonban esetenként vitathatók. *Lübtow*: *Lex Aquilia* 140 és k.

<sup>30</sup> *De Sarlo*: Alfeno Varo 131., *Cannata*: Colpa. 309. 1. 1 jz., Visky, RIDA 3 (1949) 456. és k. - Haymann a kompilátorok hozzátoldását véli felfedezni a szövegben /*Textkritische Studien zum röm. Obligationenrecht*. SZ 42 (1921) 363/, *Schipani* (Resp. 184 és k.) lényegében három hipotézist állít fel a culpa és a vitium vonatkozásában, illetve figyelembe veszi az adásvétel tényének közbejöttét is. A culpát *Lübtow* (*Lex Aquilia* 86) itt mint vétkességet (tehát a szándékosságot és a gondatlanságot együtt) értelmezi; azzal érvel, hogy a vétkesség egy választóvonal. Igen ám, de a gondatlanság is választóvonal a véletlen események vonatkozásában, s ehhez nem kell, hogy az magába foglalja a szándékosságot. Éppen ezt látnuk fentebb a labdajáték esetében, ahol is úgy véljük szóba sem jöhet az, hogy a culpa mint "Gesamtbegriff" magába foglalta volna a szándékosságot. *Lübtow* véleményének alátámasztására citálja L. *Mitteis* (*Römisches Privatrecht* I. Leipzig, 1908. 322.), valamint *Kunkel* (RPR<sup>3</sup> 174 1. 1. jz.) nézetét, akik a culpában ez idő tájt inkább

Talamanca<sup>31</sup> arról beszél, hogy a culpának háromféle értelmet szoktak a források alapján tulajdonítani: a. általános értelemben vett hanyagság, b. felróhatóság, s c. egy tiltott (delictuális) cselekménnyel kapcsolatos jelenség. A culpát a dolus és a casus határolja. A szerződésen kívüli culpa lényegét az előrelátás elmaradásában látja. A culpa és a neglegentia legtöbbször azonos fogalmat jelöl. Szerinte a culpával kapcsolatban nagyfokú terminológiai bizonytalanság uralkodott. A culpának a különböző adósi magatartásokban más a jelentése. A culpa a klasszikus jogban szélesedett ki, s a nagymennyiségű jogeset mind a klasszikus jogászoktól származik. A diligentia a klasszikus korban jelenik meg, de ennek különböző fokozatai a posztklasszikus korszakban alakulnak ki. A culpa latát és levis nem lehet a diligentia különböző formáival összevetni. A culpa tagozódása (lata, levis) már a klasszikus korban megkezdődik, de a posztklasszikusoknál alakul rendszerré, illetve itt is csak tendencia érzékelhető, valójában Iustinianus után bontakozik ki.

Nörrnek<sup>32</sup> az a véleménye, hogy a culpának és a neglegentiának egy kielégítő meghatározás nincs. A culpa-fokokatok nem a klasszikus korból valók, hanem a posztklasszikusból. Egyébként az a véleménye, hogy a culpa és a diligentia közti viszony összefüggését keresni kilátástalan, mert nem vezet eredményre.

De Robertis álláspontja szerint a bona fides magába foglalja a diligentíát is, így ebből következően a klasszikus jogban szerepelt a diligentia is.<sup>33</sup>

Schipaninál<sup>34</sup> erős törekvést láttunk arra, hogy a preklasszikus jog forrásaiban kimutassa a culpát. Álláspontja szerint már veteres jogtudományban előfordul a culpa különböző formája (szerződésen kívüli, szerződéses, culpa

általánosan "vétkességet" láttak. Nem vitatható, hogy vannak olyan helyek, ahol a culpát vétkesség értelemben használják a forrásszövegek, de többnyire (különösen az általunk felsorolt esetekben, s így a jelen konkrét esetről is) gondatlanság értelemben használják. Vö. Személyi: Vétkességi fok. 34.

<sup>31</sup> Az interpolációra nézve lásd Haymann, F.E.: Textkritische Studien zum römischen Obligationenrecht SZ 42 (1921) 386., Schulz, F.: Geschichte der Römischen Rechtswissenschaft. Weimar, 1961. 254., Biondi, B.: Contratto e stipulatio. (Milano, 1953.) 11., Longo, G.: BIDR 61 (1958) 132. 1. 43. jz., Lübtow (lex Aquilia 183, 1. 20 jz.) szerint nem lehet megállapítani, hogy a szöveg Alfenustól vagy Paulustól származik-e? - Schipani: Resp. 192.

<sup>32</sup> A "rabszolga hanyagsága" és az "orvos tudatlansága" - megkülönböztetés a gondatlanság árnyalati különbségeire látszik utalni. Vö. Kaser RPR I.<sup>2</sup> 612. Túlzottan tűnik Lübtow (lex Aquilia 64.) radikális szövegkritikája. Lásd továbbá Schipani: Resp. 445.

<sup>33</sup> Alf. D. 18.6.12.-ben található szöveg interpolációjára lásd: De Sarlo: Alfeno Vono 135., Watson: The law of obligations in the later Roman Republic (Oxford, 1965) 279., Künzel, SZ 45 (1925) 281. Visby, RIDA 3 (1949) 467. Schipani: Resp. 129.

<sup>34</sup> Visby /RIDA 3 (1949) 440/ elismeri a culpa Aquiliana megjelenését, de szerinte csak a klasszikus korban szilárdul meg. Lényegében hasonló nézetet van Arangio-Ruiz: (Resp. 226 és k.), és Künzel /SZ 49 (1929) 162./ Ezzel szemben Lübtow (lex Aquilia 85) a késői köztársasági korban ezt befejezettnak tekinti. Lásd továbbá még Kaser (RPR I.<sup>2</sup> 504.). Schipani (Resp. 133. és k.) Cannata: (Colpa 270) szerint Servius a culpa Aquilianát már regulaként alkalmazta.

debitoris). Általános jegyei azonban még ekkor nem teremtdtek meg. Azonban már ekkor lényegében egy szubjektív értelemben vett szemrehányást jelentett.

Kaser abból indul, hogy culpa kialakulása idején sokértelmű de mindig a cselekményhez kötődő magatartást jelentett, amikor nem tudtak különbséget tenni a jogellenesség és a vétkesség között. A hasznosság gondolata hozta meg a felelősségben belül a differenciálódást. A klasszikus korban minden szerződésre kiterjedt a culpáért való felelősség.

Majd a továbbiakban kifejti azt, hogy a culpa latára vonatkozó szövegek a klasszikus korból valók, sőt a *diligentia quam in suis* gyökerei is a klasszikus jogban találhatók. A *diligens paterfamilias* felelősségének mércéje is klasszikuskori. A culpa eredetileg hibát jelentett, de amikor a forrásokban szembeállították a dolusszal, közeledett a mai gondatlanság fogalmához. A kötelességszegésnél az összes körülményt értékelték, nemcsak valaminek az elhanyagolását vizsgálták. A *diligentia* elhanyagolását: a *neglegentiát* a culpához számították. Már a klasszikus korban kezdett kibontakozni az utilitáson alapuló érdekeltségi rendszer, amely meghatározta egyes szerződéseknél a felelősség mértékét.<sup>35</sup>

A bemutatott, s általunk legfontosabbnak ítélt irodalmi álláspontokból kitűnik, hogy a probléma eléggé összetett. Feladatunk nem lehet más mint a források megfelelő értékelése alapján felvázolni a culpáért való felelősség vonalát.

Először tekintsük át a culpa Aquilianára vonatkozó forrásanyagot.

3. Elsőként nézzük meg a lex Aquiliára vonatkozókat. Előző vizsgálataink során láttuk, hogy a republikánus jogtudomány kezdte kiszélesíteni a culpózusan elkövetett károk körét. Majd a klasszikus jogban *actio utilis* formájában kiterjedt alkalmazási köre a nem testnek test által okozott károkra, ill. a szabad ember testén személyében keletkezett károkra is. A jogászok által felhozott példák szándékos elkövetéseket mutattak be. Nézzük ezek gondatlan változatait.

Gaius (3.211.) azt mondja, hogy jogtalan károkozásnak az minősül, amit szándékosan és gondatlanul követnek el. Ennek illusztrálására számtalan esetet idéz. (3.212-220.) A klasszikus kor jogászai a republikánusok által megkezdett úton haladtak tovább s tipikus eseteket mutattak be. Ezt tanúsítják az alábbi példák.

"Proculus sit, se medicus servum imperite secuerit, vel ex locato vel ex lege Aquilis competere actionem" (Ulp.D. 9.2.7.8.). "Idem iuris est, si medicamento perperam usus fuerit. sed et qui bene secuerit et dereliquit curationem. securus non erit, sed culpa reus intellegitur" (Gai.D. 9.2.8.pr.).

---

<sup>35</sup> Mádl (A deliktualis felelősség.) tesz említést arról, hogy az irodalom a D. 9.2.-ben (lex Aquilia) foglaltakat interpoláltak tartja. Egyébként maga Mádl is a (A deliktualis felelősség) csekély hitelt ad ennek az irodalmi álláspontnak.



Ulpianus Proculusra hivatkozva mondja, hogy ha az orvos a rabszolgát nem hozzáértő módon operálta meg, emiatt ex locato, vagy a legis Aquilia alapján perelhető. Az orvos hanyagul operált mert nem értett hozzá.

Ugyanez az álláspontja Gaiusnak, abban az esetben, ha az orvos ugyan jó operál, de elmulasztja a gondozást: culpája ui. ekkor megállapítható.<sup>36</sup>

De jól ismert a jogászok körében a következő eset is:

"Item si obstetrix medicamentum dederit et inde mulier perierit, Labeo distinguit, ut, si quidem suis manibus supposuit, videtur occidisse: sin vero dedit, ut sibi mulier offerret, in factum actionem dandam, quae sententia vera est: magis enim causam mortis praestitit quam occidit. Si quis per vim vel suasum praestitit quam occidit. Si quis per vim vel suasum medicamentum alicui infundit vel ore vel ollystere vel si eum unxit melo venenno, lega Aquilia eum teneri, quemadmodum obstetrix supponens tenetur. (Ulp. D.9.2.9.pr. és 1.)

Egy bába tevékenységével kapcsolatos problémákat fejt ki Ulpianus. A bába egy asszonynak orvosságot adott, aminek a következtében az asszony meghalt. Labeo ugyan még különbséget tesz a tekintetben, hogy az orvosságot a bába saját kezüleg adta be, vagy az asszony maga vette be. Végül Ulpianus - a különböző actiók alkalmazása mellett - megállapítja a rossz orvosság miatt a bába felelősségét.<sup>37</sup>

"Si plures trabem deicerint et hominem oppresserint, seque veteribus placet omnes lege Aquilia teneri" (Ulp.D. 9.2.11.4.)

Újabb jogeset: Többen gerendát dobnak le, ami egy rabszolgát összeprésel. A veteres, de Ulpianus véleménye szerint is lehet perelni a körültekintés hiánya miatt.<sup>38</sup> Ez utóbbi eset is azt tanúsítja, hogy a klasszikus jogászok elfogadták a veteres véleményét a lex Aquiliával kapcsolatban, s mintaesetekben mutatták be a gondatlan károkozás körét.

Ezek után a jogellenesség és a vétkesség kérdését kívánják megvilágítani a lex Aquiliával kapcsolatban.

A republikánus korszak jogának tárgyalásánál szöveztünk arról, hogy a dolus és culpa megjelenésével szükségképpen különbséget kellett tenni a jogellenesség és a vétkesség között. Abból az elvből kell kiindulni, hogy a régi jog szerint minden kár jogellenes, s az objektív felelősség alapján ezt meg is

---

<sup>36</sup> Az egymásnak ellentmondó magyarázatok jogos kételyt ébresztenek az olvasóban. Így pl.: "a rövid tömör szövegek nem klasszikus eredetűek". Vagy a példálózó felsorolás távol állt a klasszikusoktól (lásd. Viský K.: A vis maior a római jog forrásaiban. Budapest 1942. 33 és k. 40 és k. továbbá Személyi K.: Az interpolációs kutató módszer (Pécs, 1929) 64 és k., részletes összefoglalást ad a "gyanus" fordulatokra nézve.

<sup>37</sup> M. Kaser: Periculum locatoria. SZ 74 (1957) 155.

<sup>38</sup> M. Kaser: Die actio furti des Verkäufers. SZ 96 (1979) 96. Egyébként Mac Cormacknak is az a véleménye. (Periculum, SZ 96 1979. 139. és k.), hogy ahol culpa, periculum, custodia szavak előfordulnak, az eredeti szövegben is hasonló körülmények között fordultak elő. Vö. még Luzatto BIDR 63 (1960) 48.1 2 jz.

kellett téríteni. A republikánus kor végének és a klasszikus kor jogának álláspontja szerint csak a szándékosan és gondatlanul elkövetett károkozást kell megtéríteni. Véletlen károk is voltak, amelyek jogellenesnek minősültek, de mivel az eljáró nem volt vétkes, nem került sor a kártérítésre (Peul. 50.17.151.).

Érdekes megállapításokat tesz Ulpianus arra nézve, hogy mikor nem lehet perelni a lex Aquilis alapján, jöllehet a kár bekövetkezett.

"Et ideo quaerimus, si furiosus damnum dederit, an legis Aquillias actio sit? et Pegasus negavit: quae enim in eo culpa sit, cum suse mentis non sit? et hoc est verissimum. cessabit igitur Aquilise actio, quemadmodum, si quadrupes damnum dederit, Aquilis cessat, aut si tegula ceciderit. sed et si infans damnum dederit, idem erit dicendum. quodsi inpubes id fecerit, Labeo ait, quia furti tenetur, teneri et Aquilia eum: et hoc puto verum, si sit ism iniuriae capax" (D.9.2.5.2.)

Vagyis károkozás esetén nem lehet keresetet adni a lex Aquilis alapján, ha a károkozó elmebeteg. A cselekedet kulpózusnak minősül, de mivel az elkövető nincs eszénél, így nem tekintik annak Kétségtelen, hogy Pegasus nem fejezte ki szerencsésen magát. A culpa szó helyett az iniuris jobban illik a szövegbe. Az is feltehető, hogy a posztklasszikus korban cserélték ki a két szót. Ha ugyanis valaki elmebeteg, akkor amit tett, az iniuria, de az elmebaja miatt mégsem lehet felelősségre vonni. Ha az amit tett, kulpózus volna, akkor miért nem felelne. Lübtownak<sup>39</sup> is az a véleménye, hogy elmebetegség esetén culpáról nem lehet szó. Viszont, ha a két szót felcseréljük az okfejtés logikusnak tűnik.

Elesik az actio legis Aquilise abban az esetben, ha a kárt egy négylábú állat okozta. Az állatok által okozott károk esetére külön keresetet alkottak (D. 9.1.1.1. és 2.). Az actio de pauperie alapján való perlésre utal (lásd később) ezért kizárt a lex Aquilia alapján való eljárás.

Ugyancsak nincs kereset, ha a házról leeső cserep okoz kárt. Itt vis maior esetével állunk szemben, ami kizárja a lex Aquilia alkalmazásának a lehetőségét.

Servius (D. 39.2.24.4.) és Alfenus (D. 39.2.43.pr.) különbséget tettek olyan károk között, melyek úgy keletkeztek, hogy a ház elhanyagolt állapota miatt sodorta le a szél a cserepet, illetve a kárt kizárólag a rendkívül erős szél okozta. Az előbbi káreset következményei a tulajdonost terhelték, az utóbbinál viszont nem.<sup>40</sup>

Nem lehet keresetet adni, ha a kárt infans (7 évnél fiatalabb) okozta. Az infans vétőképtelen. Ez a második eset a felsorolásban, amikor a jogellenesség és

---

<sup>39</sup> Medicus, D.: Id quad interest. Köln-Graz, 1962. 185. Mayer-Maly, Th.: Haftung aus Miete nach Staatsunrecht. SZ 74 (1957) 366.

<sup>40</sup> Watson, A.: The Law of person in the Later Roman Republic. (Oxford, 1967/75., Daube.D.: Licinius Dawry St. Biondi I./Milano, 1965) 199., Arangio-Ruiz: Resp. <sup>2</sup>201., Wilacker, F.: Die römischen Juristen in der politischen Gesellschaft des zweiten verchristlichen Jahrhundert. Sein und werden in Recht. Festg. 11. v. Lübtow. (Berlin, 1970) 211 és k., Kaser: RPR. I.<sup>2</sup> 502., Schipani: Resp. 127.

a vétkeesség elkülöníthető egymástól. A vétőképtelennek nem lehet szemrehányást tenni, s így vétkeességének kérdése sem merülhet fel. A hét évnél nem idősebb gyerek nincs tudatában cselekménye következményének, ezért nem lehet szó felelősségrevonásról.

A felsorolás utolsó pontja az impubes megítélése. Labeónak az a véleménye, hogy az impubes már képes arra, hogy belássa tettét, ezért lopás esetén lehet ellene *actio furtit* illetve károkozás esetén *actio legis Aquiliae* indítani. Labeo álláspontja élénk vitát váltott ki az irodalomban.<sup>41</sup>

Hajlunk afelé a nézet felé, hogy Labeo a pubertas korához közel álló serdületlenre gondolt, aki képes belátni tettének következményét. Kétségtelen Labeo nem sokat magyaráz, de nyilván nem hét évet éppen betöltött személyre gondolt, hisz az aligha képes tettét belátni. Itt csak 12-14 év körüli gyermekről lehet szó.<sup>42</sup>

A felsorolt esetekből megállapíthatjuk, hogy az elmebeteg és az infans vonatkozásában kizárt a felelősségrevonás. Ebből úgy tűnik, mintha mégiscsak próbáltak volna különbséget tenni jogellenesség és vétkeesség között. Ha egy elmebeteg valamit megrongál, illetve egy infans valamit ellop, az eset mindenképpen jogellenesnek minősült, de vétkesnek nem.

Ezt a feltevésünket látszik megerősíteni Ulpianus, amikor nyilvános párviadalról, bajvívásról tudósít bennünket.

"Si quis in colluctatione vel in paneratio, vel pugiles dum inter se wxercantur alius elium occiderit, siquidem in publico certamine alius alium occiderit, cessat Aquilia, quia gloriae causa et virtutis, non iniuriae gratia videtur damnum datum. (D. 9.2.7.4.)

Ebben az esetben még jogellenességről sem beszélhetünk, mert a felek dicsőség okából, virtusból, tehát nem jogtalanságból mérték össze erejüket.<sup>43</sup> Ebből következően elmondhatjuk, ha nem is tudatosan, de csíráiban megjelent a jogellenesség és a vétkeesség fogalma. Ezek a határok azonban még nagyon elmosódtak. Nyilván a mai értelemben vett exakt megkülönböztetésről nem beszélhetünk a két fogalmat illetően. Mint ahogy nem fogadható el az a nézet sem, hogy nem tudtak különbséget tenni jogellenesség és vétkeesség között.

Hogy a jogellenesség a klasszikusok előtt ismert volt, jól példázza a következő két eset.

"...quod contra ius vel bonos mores, non valet..." (Marcianus D. 30.112.3.). "Contra legem facit, qui id facit quod lex prohibet, in fraudem vero, qui salvis verbis legis sententiam eius circumvomit" (Paulus. D. 1.3.29.).

<sup>41</sup> *Arangio-Ruiz: Resp.* 298. 1. 1 jz. sz idevonatkozó irodalommal továbbá 177., *Watson, A.: The Law of Obligations in the Later Roman Republic.* (Oxford, 1965) 169.

<sup>42</sup> *Visky, RIDA* 3 (1949) 461. *Cannata, Colpa* 20, 270 1. 1 jz., *Schipani: Resp.* 127 és k.

<sup>43</sup> *Haymann: (SZ* 42, 1921) 188 és k., *Rotondi: Scritti giuridici* II. 96., *A. Metro: L' obbligazione di custodire in diritto romano* (Milano, 1966) 152.

Tehát jogellenes az, ami a törvénybe, jóerkölcsbe ütközik, vagy a törvényt kijátssza.<sup>44</sup> Ami fides-, vagy bona fides-ellenes, az is jogellenes a fentiekből következően. A klasszikus korra a vétkeesség kritériuma is kialakult. Így minden bizonnyal az eseteket hozó jogászok szem előtt tartották a két fogalom közötti különbséget döntéseik meghozatánál.

Szólnunk kell röviden az állatkárokról is. A négylábú állat által okozott károk esetén a praetori edictum szerint az állat gazdája ellen lehetett fordulni kártérítésért. Ez volt az álláspontja preklasszikus kor jogászáinak is (D. 9.1.1.4. és 11-9.1.5.):

„Si quadrupes pauperiem fecisse dicetur, actio ex lege duodecim tabularum descendit: quae lex voluit aut dari id quod nocuit, id est id animal quod noxiam commisit, aut aestimationem noxiae offere. Noxia autem est ipsum delictum. Quae actio ad omnes quadrupedes pertinet. Ait praetor pauperiem fecisse. pauperies est damnus sine iniuria facientia datum: nec enim potest animal iniuria fecisse, quod seneu ceret. (Ulp. D.9.1.1.pr - 3.

Az állatkárokról való helytállás Ulpianus magyarázata szerint még a XII táblás törvényből származik. Lehetséges volt az állatot akár noxába adni, akár kártérítést fizetni. Ez a kereset minden állatkárra vonatkozik. Az állat nem követhet el iniuriát, mert hiányzik nála az ész (sensu caret), hogy tettét mérlegelni tudja, így lex Aquilia alapján perelni nem lehet.<sup>45</sup>

Ebből következik, hogy az állatok által okozott károk esetén felelősség a XII táblás törvény korától nem változott lényegében. Az állat tulajdonosa felel a károkért. A felelősség alapja az okozati összefüggés, az állat más tulajdonában kárt tesz, és a tulajdonosi viszony. A tulajdonos pusztán azon az alapon felel, hogy az állat az övé. Tiszta eredményfelelősség.

Visszatérve a culpa Aquilianára, helyesen állapítja meg Sólyom, hogy a klasszikus szövegekben alig volt több kitétel a culpára nézve, mint az ismert köztársaságkori regulók szövegei. Másrészt tapasztalható az is, hogy a culpa és az iniurin fogalmak használata még nem stabil. Egyébként is az a véleménye, hogy a culpa használatának kiszélesedése inkább a szerződések területén ment végbe.<sup>46</sup>

Úgy gondoljuk a két területet a klasszikus jogban a culpa fejlődése tekintetében aligha szabad élesen elhatárolni. Az azonban biztos, hogy a lex Aquilis területén túlzottan sok újítással a culpát illetően már alig találkozhatunk, mivel a republikánus korban a mintaesetek alapján megkonstruálódott a culpáról alkotott kép. A szerződési jogban a culpáért való felelősség éppen csak hogy megjelent a republikánus korszakban, s az egyes szerződésekre a

<sup>44</sup> C. A. Cannata: Ricerche sulla responsabilità contrattuale nel diritto romano I. (a továbbiakban Resp.) (Milano, 1966) 120 1. 4 jz.

<sup>45</sup> Visby, RIDA 3 (1949) 474, 475 1. 94. jz.

<sup>46</sup> Schipani: Resp. 130., Nörr, D.: Die Entwicklung des Utilitätsgedenkes im römischen Haftungsrecht. SZ 73 (1956) 100 és k., Watson: Obligations. 106 és k.

klasszikus kor jogászai terjesztették ki. Mindezekből következtetésképpen levonható, hogy a culpa formációit, a culpa-fogalom szélesedését a szerződések területén kell keresnünk.

4. Először tegyük vizsgálat tárgyává a stricti iuris szerződéseket. A dolus körének vizsgálatánál láttuk, hogy a stipulatio ügyletekből kifolyólag az ígérő felelősséggel tartozik a dolózus károkozásokért, még akkor is, ha ezt kifejezetten nem is ígérte. Kérdés mi a helyzet a culpával kapcsolatban. Álláspontunk szerint – mivel a fejlődés iránya a vétkes felelősség kiteljesülése felé mutat – a culpaért való felelősségnek érvényre kellett jutnia a formális szerződéseknél is. A stipulatio lényegében együtt funkcionált a bona fidei szerződések rendszerével, így abszurdnak tűnik, hogy ott más elvek érvényesültek volna, még akkor is, ha a stipulatio maga a régi jog jegyeit viselte. A régi formájában is csak az új elvekkel együtt érvényesülhetett. Ezzel kapcsolatban bemutatunk néhány típus-esetet, ahol leggyakrabban a "sine culpa promissoris" kitétel szerepel. Kasernek az álláspontja a következő: ha az adós kifejezetten ígéretet tett a megfelelő szolgáltatásra, akkor acti ex stipulatioval lehet perelni, ami egybeesik a bona fidei szerződéseknél kialakult rendszerrel.<sup>47</sup> A felelősség tekintetében pedig úgy vélekedik, hogyha a szolgáltatás lehetetlenné vált, vagy az adós akadályozta a teljesítést, akkor felelősséggel tartozik. Így, ha a klasszikus szövegekben culpáról van szó azt nem hanyagság értelemben használták, hanem vétkeiséget értettek rajta.<sup>48</sup> Cannata viszont ebben a "stipulatio culpában" olyan magatartást lát, ami egy pozitív kötelezettséggel van kapcsolatban.<sup>49</sup>

Kaser véleményének ellentmondani látszik egy Pomponiustól származó szöveg amely egy birtokos stipulatioval foglalkozik. A szövegben egymás mellett szerepel a dolus malus esetében adott exceptio és a stipulator culpája. A szöveg másképpen nem érthető, mint egyszer egy szándékos cselekmény, és egy gondatlan magatartás (D. 21.2.29.1.). Az kétségtelen, hogy stipulatio duplas-ról beszél Pomponius, de egy szövegen belül nem lehet a culpát vétkeiséggel értelemben használni a dolus mellett. Úgy véljük, hogy itt szándékos és gondatlan magatartásról van szó.

Az irodalomban vitára adott okot Paulus egyik esete.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> De Sarlo: Alfeno Vano. 134., Haymann, F.E.: Zur Klassizität des peiculum emptoris SZ 40 (1028) 201. 1. 2. jz., Watson: Oblig. 182., Scipani (Resp. 130) a következőképpen vélekedik: "... che culpa implichi una responsabilità per un fatto non riprovevole del sogette, anzi talora espressamente essa é esclusa dalla forza meggiors... Visky /RIDA 3 (1949) 465/ alapos szövegelemzést végez. Lásd továbbá Cannata: Resp. 103.

<sup>48</sup> Serviusnak egyik tanítványa volt Kipp, Th.: Geschichte der Quellen des Römischen Recht.<sup>4</sup> Leipzig, 1919. 103., Cannata, C.A.: Ricerche sulla responsabilità contrattuale nel diritto romano I. Milano, 1966. 269. - Labeo kortársának tartja (?)

<sup>49</sup> Arangio-Ruiz (Resp. 277) sopprimto, si capisce, anche la frase finale. Scipani: Resp. 212. 1. 3. jz., Cannata: (Colpa, 269) alapos elemzés alá veszi a veteres tevékenységet, így Melsát is. Szövegegyeztetésében kimutatja a köztársaságkori és a jusztinianuszi elemeket.

<sup>50</sup> Lübtow (Lex Aquila 72) – számunkra teljesen érthetetlenül – még Paulust is kétségbe vonja, s nemhogy preklasszikus eredetűnek, hanem egyenesen posztklasszikus szövegnek

"Si servum stipulatus fuero et nulla mors intercedente servus decesserit: si quidem occidat eum promissor, expeditum est, sin autem negleget infirmum, an teneri debeat promissor, considerantibus, utrum, quemadmodum in vindicatione hominis, si neglectus a possessore fuerit, culpa huius nomine tenetur possessor..." (D. 45.1.91.pr.)

Kétségtelen a szöveg eléggé zavaros. Valaki egy rabszolgát ígért, s ez a rabszolga meghalt. Ha az adós késedelmes akkor felel, ha nem, akkor mentesül. A késedelemre nézve már a veteres egy olyan szabályt alakítottak ki, hogy az adós culpája az adósi késedelmet vonja maga után (*quotiens culpa intervenit debitoris perpatuari obligationem*". D. 45.1.91.3.), egyéb körülmények fennforgása esetén viszont, ha nincs késedelem, az adós időben szolgáltat, de halott rabszolgával szabadul az ügylettől. Majd Paulus így folytatja tovább: ha a stipulator elhanyagolja a rabszolga gondozását, akkor felelősséggel tartozik. Majd közbeiktat egy harmadik személyt Paulus, akit éppen úgy felelőssé tesz a gondozás elmulasztásáért, mint az ígért. Cannatanak az a véleménye, hogy nehezen állítható helyre az eredeti szöveg. Az általa adott szövegrekonstrukciót aligha tudnánk elfogadni.<sup>51</sup>

Mit lehet leszűrni a szövegből? Valami átdolgozás biztosan történt, mert logikai törés található a szövegben. Feltehetőleg valamit kihagytak a szövegmodosítók. Annak a mondatrésznek amely úgy szól, "ha megölte az ígért, akkor szabadul", csak úgy van értelme, ha hozzátesszük a következő mondatrészre, "a régi jog szerint". Hisz előtte is culpáról (késedelem) után is egy személy mulasztásáról van szó. Ezt támasztja az is alá, hogy egy harmadik személy is bekerül az ügyletbe, aki éppen úgy felel mint a stipulator.

Mindenesetre az megállapítható, hogy a stipulator hanyagsága esetén felelős a rabszolga haláláért.

Az viszont kétségtelen, hogy vétkesség értelemben használja Paulus a culpa kifejezést amikor a veteresre hivatkozva az adósi késedelmet vizsgálja (D. 45.1.91.3.). Teljesen mindegy, hogy az adós szándékosan késleltette a teljesítés megtörténtét, avagy pedig csak hanyagul járt el és emiatt késett. De az biztos, hogy ebben az esetben ha szándékosan, ha gondatlanul járt is el, felelőssége megállapítható. (D. 45.1.91.pr.). Ebből következik, hogy a stipulator mind a dolusért, mind a culpaért felelős volt, mint ahogy ez Paulus szövegeiből kitűnik.

Nem egészen világos Papinianus stipulációs ügylete. (D. 46.3.95.1.)

---

tartja mondattani elemzése alapján az idézett textust! Lásd még *Schulz*: *Rechtswiss.* 254, továbbá *Cannata*: *Resp.* 70 1. 37. jz. 78.

<sup>51</sup> *Arangio-Ruiz*: *Resp.* 2135., *Schipani* (*Resp.* 191. 1. 38. jz.) kimutatja, hogy az "agito" szó használata csak Alfenusnál fordul elő itt, és ugyancsak egy Alfenus-textusban (9.2.52.2.) a Digestában. Ez elég meggyőző Lübtowval szemben. *Cannata* szerint (Colpa, 290) a szövegben szereplő "culpa" szó nem hanyagságot jelent, hanem egy dolog szerződéses használatának a megszegését. Egyébként *Cannata* (Colps 286. 1. tól) levezeti azt, hogy hogyan lett a demnum iniuria datumból a szerződésben ex locato kereset.

Minden bizonnyal a felek között olyan megállapodás jött létre a rabszolga adására, hogyha és amennyiben a stipulator vétkessége folytán a rabszolga meghal, akkor ex stipulatu lehet perelni. Papinianus megállapítja, hogy a rabszolga "sine culpa debitoris moriatur", így nincs lehetősége ex stipulatu kereset megadására. Viszont az actio dolit meg lehet indítani, ha az ígérő dolozus magatartása kiderül. Papinianus a culpát gondatlanság-értelemben használja.<sup>52</sup>

Papinianus egy olyan telekstipulatiót mutat be egy másik esetben, ahol újbóli stipulatio történt, de mivel nem mutatható ki az újítási szándék (non animo novandi sacunda stipulatio facta est), ezért a második stipulatio a felek között vitássá vált. Az "animus novandi" feltehetőleg interpolációs beszúrás lehet. Annak ellenére, hogy sine culpa debitoris történt az eljárás a telek második stipulatio idejekori értékét jogosan kéri.

Érdekes esetet tárgyal Paulus a Sabinus-kommentárban

"Si certos nummos, puta qui in arca sint, stipulatus sim et hi sine culpa promissoris perierint, nihil nobis debetur. (D. 45.1.37.)

Valaki egy meghatározott pénzösszeg adását ígérte, amelyet egy ládában tartottak. A dolog sine culpa promissoris megsemmisült, s így az ígérő nem tartozik.<sup>53</sup> A szövegből az ügylet causája nem derül ki: absztrakt stipulatióról van szó. Egy dologra azonban alaposan lehet következtetni, éspedig arra, hogy a stipulációs ügyletnél a felelősséget az ígértetevő culpája, vagy annak hiánya alapján döntötték el. Feltehetőleg a culpát itt is gondatlanság-értelemben használta Paulus. Persze nem kizárt, hogy a dolust is beleértette, de kevésbé valószínű, hogy a pénzzel megtöltött láda szándékos megsemmisítés bárkinek is érdekében állt volna, különösen nem az adósnak.

A kötelmek megszűnésével kapcsolatban hozza elő Pomponius a "sine culpa promissoris"-kifejezést.

"Verborum obligatio aut naturaliter resolvitur aut civiliter: naturaliter veluti solutione aut cum res in stipulationem deducta sine culpa promissoris in rebus humanis esse desit" (D. 46.3.107.).

A szóbeli kötelmek vagy naturaliter vagy civiliter szűnnek meg. A természetes megszűnési mód a bonae fidei iudiciumnál a teljesítés, míg a formális ügyleteknél, a létrejött ügylet ellenaktusa csak. A stipulatio ügylet sine culpa promissoris<sup>54</sup> fennforgása esetén az ellenaktussal szűnik meg.

---

<sup>52</sup> *Cannata* (Colpa. 311) szerint a körülmények döntenek el (tehát maga tényállás elemei), hogy adott esetben a lex Aquilia, avagy pedig ex locato keresettel lehessen perelni. Vö. *De Sarlo*: Alfeno Vano 102, valamint Watson: *Oblig.* 236.

<sup>53</sup> *Brósz-Pólay*: Római jog 354. A fogalmára nézve Marcianus nyilatkozik (D. 22.1.32.pr.). Lásd továbbá *Kaser RPR I.*<sup>2</sup> 515, 620, 658, 664., *Guarino*, A.: *Diritto privato romano*<sup>5</sup> Napoli, 1976. 900 és k.

<sup>54</sup> *Cannata*: Colpa 269. Lásd az idézett forrásszöveggel kapcsolatban *Lübtow*: lex Aquilia 79. 1. 236. jz. *Schipani* a következőket mondja ezzel kapcsolatban (Resp. 128) "E qui contenuta una

A bemutatott példákból kitűnően megállapíthatjuk, hogy szinte regulaként szerepel a sine culpa debitoris, vagy a sine culpa stipulatoris, avagy a sine culpa promissoris. Ez a kitétel szinte hasonlóan mondható az exceptio doli, vagy az actio de dolo használatához. Amíg azonban a dolusra vonatkozó záradék már a republikánus kor végén elfogadottá vált, a sine culpa stipulatoris Pomponius idejétől vált gyakorlattá,<sup>55</sup> s Paphinianus és Paulus igen gyakran alkalmazzák.

Mit kell a sine culpa promissorison érteni? Elsődlegesen az adós gondatlanságának a hiányát. Lehet, hogy némely szövegnél a culpa kifejezést "vétkesség"-értelemben használta a jogász, s így az magába foglalta a dolust is. Persze a gondatlanságot ekkor is magá bafoglalta. Nekünk a szövegösszefüggések alapján úgy tűnik, hogy inkább csak gondatlanság értelemben használták. Nehezen olvasható ki belőle pozitív ténykedésre utaló kötelezettség, mint ahogy azt Cannata állítja.<sup>56</sup> A leírt esetek az adós gondatlan magatartására, mégpedig egy mulasztás-értelmű magatartásra utalnak. Természetesen akármelyik nézetet fogadjuk is el, mindenképpen arra a megállapításra kell jutnunk, hogy a II. század közepétől a stipulatioval létrehozott kötelekmeknél egyaránt érvényesült a dolusért és a culpáért való felelősség,<sup>57</sup> ez pedig azt jelentette, hogy a római hétköznapiak kotidiánus ügyleténél, a stipulationál a felelősséget a dolusszal illetve a culpával mérték. Vagyis a stipulationál mint a régi civiljog formális ügyleténél is létrejött a teljes vétkes felelősség. Ez megfelelt a kor szellemének, a bonae fidei szerződéseknél érvényrejutó felelősségi követelményeknek. Nehezen volna elképzelhető, hogy egy jogrendszeren belül ugyanarra az életviszonyra kétféle, egymással homlokegyenest eltérő szabályozást alakítottak volna ki,

---

netissima regula iuris elaborata dalla giurisprudenza repubblicana: colpa designa la condotta del seggetto che, al di fuori di ipotesi di saso o forza maggiore, non ha osservato l'obligatio al quale era tenuto: oi fonda su questo suo otteggimento riprovevole la conseguenza, la responsabilitá" Vö. még Schipani: 129 1. 5 jz.

<sup>55</sup> *Cannata* (Colpa. 240. 246) leszögezi, hogy a lex Aquilia szerinti és a szerződéses culpa lényegében a culpa Aquiliana jegyeit foglalta magában (240). Lásd még *Hausmaninger: Lex Aquilia* 25.

<sup>56</sup> *Cannata* (Colpa. 218) a következőket mondja: "Qui, quello spirito non é adatto, é di casistica che si tratto, a va quindi distinto caso da caso: " hasonlóan vélekedik Lübtow (*Lex Aquilia* 87): "Dabei wird nun kein abstrakten Maßstab aufgestellt, sondern von Fall zu Fall untersucht, ob eine Schuld vorhanden ist oder nicht" Vö. még *Schipani: Resp.* 131, 133, 193 és k.

<sup>57</sup> *Cicero* a culpa szót nagyon sok esetben használja, részben jogi szövegekben, részben csak erkölcsi megítéléssel. Ezek közül példálódzóan emlitenénk néhányat. "Quid si creditor est in culpa..." (Rab. Post. 3.7.) – "...quse non culpa, sed vi maiore" (De inv. 2.33.101) – "...figarius omni culpa vacat". (Ligar 2. 4.) – "...mut causa ...aut culpa esto" (De legibus 3.4.1.) – "...videt malum nullum esse nisi culpem" (Tisc. 3.16.34) – "...culpa in eo est... sed alia casu..." (Epist. 7.28.3.) "...omnia culpa contracta sunt..." (Ad Att. 11.9.1.) – "...ab sua culpa in alium raus removersie conatur" (De inv. 1.11.15.), sőt már a "magna culpa est"-ről beszél (De nat. deo. 3. 37. 90.), s lehetne még sorolni a jellemző kifejezéseket. Vö. *Arangio-Ruiz: Resp.* 2. 226.



csupán azért, mert az ügyletet más formában kötötték meg. A dolus kialakulása után röviddel a praetori jog és a jogtudomány létrehozta az exceptio dolit és az actio de dolo. A culpa érvényrejutását a bones fidei szerződéseknél követni kellett a culpáért való felelősség felvételének a stipulationál is. A sine culpa stipulatoris-elv jelentősége csak az actio de dolo jelentőségével mérhető. Éppen ez mutatja a római jogászok rugalmasságát, a gazdasági viszonyokhoz való alkalmazkodási képességet: a régi stipulatio formát megtartották, de azt az élet szükségleteinek megfelelően új tartalommal töltötték meg. Előbb a dolusért, majd, mintegy 200 évvel később, a culpáért is felelőssé tették az adóst. Így beszélhetünk a forma és a tartalom dialektikus egységéről. Az élet szükségleteinek megfelelően, a régi formát felhasználva a görög filozófia tanítása alapján új tartalommal töltötték meg, pontosan úgy, ahogyan legjobban tudta szolgálni a társadalom igényét.

IMRE MOLNÁR

DER BEGRIFF DER CULPA IN DEM KLASSISCHEN  
RÖMISCHEN RECHT MIT BESONDERERER RÜCKSICHT AUF  
DEN FALL DER BEI DEN AUßERVERTRÄGLICHEN UND BEI  
DEN STRICTI IURIS VERTRÄGEN ENTSTANDENEN SCHÄDEN

(Zusammenfassung)

Der Verfasser beschränkt sich - im Wesen der Darstellung des Fragenkreises auf die Themen des culpa-Begriffs, der culpa Aquiliana, sowie der Durchsetzung der culposen Haftung bei den stricti iuris Verträgen.

Als eine Einführung überblickt er die auf den culpa-Begriff bezügliche sekundäre Literatur. Er bespricht die grundlegenden Theorien, die zeitliche Ausgestaltung des Begriffs, seine Gliederung, sein inhaltliches Wesen. Er zeigt die miteinander gegenüberstehenden Ansichten, mit besonderer Rücksicht auf die Ergebnisse der interpolatio-Forschung. Neben den grundlegenden literarischen Ansichten macht er uns auch auf die Tonunterschiede aufmerksam. Seinem Standpunkt nach gliedert sich die am Ende der Republik erscheinende culpa am Anfang des Kaisertums in verschiedenen Formationen (culpa lata, culpa levis). Die culpa bedeutete immer einen Schuldgrad subjektiven Inhalts.

Die Rechtsgelehrten verstanden darunter immer einen Grad der Unterlassung der Diligenz.

Seinem Standpunkt nach haben die Juristen des klassischen Zeitalters einen Unterschied zwischen Rechtswidrigkeit und Schuld gemacht. Dies wurde durch eine große Anzahl der Rechtsfälle bestätigt, eben im Laufe der Untersuchung der *lex Aquilia*. Solange die *culpa Aquiliana* nicht gegliedert wird, werden bei den Verträgen die verschiedenen Formen der *culpa* ausgestaltet.

Es wird bei den *stricti iuris* Verträgen mit vielen Rechtsquellen bewiesen, daß die Grundlage der Verantwortlichmachung auch hier das schuldige Verhalten ist. D.h. wird die fahrlässige Schadenstiftung in dem Kreis der Haftung eingezogen. Unter den Vertrags-clausulae kommen auch die *sine culpa debitoris*, *sine culpa stipulatoris* vor. Das heißt sind - der *communis opinio* gegenüber - auch bei den Verträgen der *dolus* und die *culpa* die Grundlage, Maße der Haftung.

## Alkotmány - szabadságelvonás - büntetésvégrehajtás

A szabadságelvonással járó büntetőjogi szankciók és eljárási kényszerintézkedések, valamint ezek végrehajtásának alkotmányjogi szempontú vizsgálata a hazai jogirodalmunk eddigig igencsak elhanyagolt területe. Jelen tanulmány szerzője épp ezen kérdéskörrel foglalkozik a magyarországi helyzet és a nemzetközi kitekintés, elsősorban a német felfogás és egyes szövetségi alkotmánybírói döntések, szabályozási megoldások bemutatásával. A jogállamiság, az alkotmányosság jelenkori német koncepciója ugyanis mintát, kulcsot adhat kezünkbe ezen témakör elméleti és gyakorlati összefüggéseinek megértéséhez, figyelemmel a történeti aspektusra is, arra, hogy a jogállam fogalmát a német liberalizmus államelmélete használta először, gyökerei pedig már a kanti észjogban felfedezhetők.<sup>1</sup>

1. A hatályos magyar alkotmány hazánkat független, demokratikus *jogállamnak* minősíti [2. § (1) bek.]<sup>2</sup> A jogállam fogalmát a legutóbbi időkben a szaksajtóban is elég gyakran használják, azonban több esetben anélkül, hogy annak pontos tartalmát körülírnák. Jogállam alatt olyan jogrenden alapuló államiság értendő, amelyben minden állampolgár egyenlőségét és szabadságát, a személyiség integritását az államhatalom mindenhatósága ellen maga az alkotmány, a jogrend is szavatolja. Vagyis az államhatalom jogosultságait, az állampolgár alapvető jogait és kötelezettségeit az alkotmány és a törvények, jogszabályok sora állapítja meg és garantálja. A jogi garanciák kiépítése arra hivatott, hogy az államot a hatalmi önkény lehetőségétől, a jogalkotás, a jogértelmezés, és a jogalkalmazás önkényességétől megfossza.<sup>3</sup> A jogállamban a jognak a léte és érvényesülése az ember személyiségét és szabadságát kell, hogy biztosítsa.<sup>4</sup> Továbbá az állam a hatalmat csak ellenőrzés és jogállami korlátok mellett gyakorolhatja. Az államhatalom ezen kontrollját és korlátját jelenti - sok egyéb mellett - a hatalomnak különböző szervek közötti megosztása, de az is, hogy a végrehajtó hatalom, az államigazgatás és az

<sup>1</sup> Péteri Zoltán: A jogállamiságról. Magyar Tudomány 1989. évi 9. sz. 725-729. p.

<sup>2</sup> A hatályos magyar alkotmány egységes szerkezetbe foglalt szövegét lásd: Magyar Közlöny 1990. évi 84. szám, 1990. aug. 24. 1741-1754. p.

<sup>3</sup> Vö. Akadémiai Kislexikon Első kötet-A-K Budapest 1989. 869. p.

<sup>4</sup> Kulcsár Kálmán: Lehet-e jogállam Magyarországon? Magyar Jog 1990. évi 7-8. sz. 588.

igazságszolgáltatás a tevékenységét csak jogszabályokhoz kötötten és ezek által előrelátható és ellenőrizhető formában, meghatározott eljárási rend szerint folytathatja. Vagyis az eljárás nem lehet ellentétes az általános normákkal, az alkotmánnyal, a törvényekkel; és minden egyes döntés, amely valakire kötelezettséget ró vagy jogaiban megrövidít, illetve korlátoz, törvényi felhatalmazást igényel.<sup>5</sup>

A törvénynek a végrehajtás, a közigazgatás tevékenységét tartalmilag kell szabályoznia és nem szabad arra korlátozódnia, hogy csupán általános alapelveket állapítson meg. Amennyiben a végrehajtó hatalom, a közigazgatás felhatalmazása nem kellően meghatározott és behatárolt, akkor már nem a törvényt hajtják végre és nem a törvényhozó irányelvei szerint cselekednek, hanem helyette határoznak.<sup>6</sup>

A bírósági és más kontrollmechanizmusok biztosítják azt, hogy a jogrendszer normáit, kiváltképpen az alkotmányt és a törvényeket betartsák. Azonban a jogállami alapelvek nem merülnek ki abban, hogy az állami, igazságszolgáltatási tevékenység különböző területeit és formáit jogszabályi keretek között szabályozzák, hiszen a hatalmi visszaélések és az állami önkény megakadályozását más elvek és szabályok is szolgálják.<sup>7</sup>

2. A *személyi szabadság* az ember olyan alapvető joga, amelyet a civilizált országok alaptörvényei rögzítenek. Csak példaként megemlíthető, hogy az olasz alkotmány 13. cikkének (1) bekezdése vagy a német alaptörvény 2. cikke (2) bekezdésének második mondata szerint: "A személyi szabadság sérthetetlen".<sup>8</sup> A spanyol alkotmány 17. cikke úgy fogalmaz, hogy "Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Senki sem fosztható meg szabadságától, csak a jelen cikk előírásainak betartásával és a törvényben meghatározott esetekben és formában".<sup>9</sup> A francia alkotmány 66. cikke negatív irányból közelítve szabályozza ezt a kérdést: "Önkényesen senki sem tartóztatható le. A bírói hatalom, az egyéni szabadság őrzője, a törvényben meghatározott módon biztosítja a fenti elv tiszteletben tartását".<sup>10</sup> Több esetben pedig a külföldi országok alkotmányai nem csupán a személyi szabadsághoz való jog keretrendelkezését tartalmazzák, hanem részletesebb szabályozást is adnak

---

<sup>5</sup> Zippelius, R.: Rechtsphilosophie. 2. Aufl. München, 1989. 203. p. (Juristische Kurz-Lehrbücher)

<sup>6</sup> Lásd: NSZK-ban a szövetségi alkotmánybíróság 1958. november 12-i határozatát. In: ifj. Trócsányi László: Az alkotmánybíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban (MTA Államtudományi Kutatások Programirodája) Budapest, 1989. 149. p.

<sup>7</sup> Zippelius, R.: i.m. 203. p.

<sup>8</sup> Az olasz alkotmány és a német alaptörvény magyar szövegét lásd: Kovács István (szerk.): Nyugat-Európa alkotmányai, Budapest 1988. 316. és 386. p.

<sup>9</sup> A spanyol alkotmány magyar szövegét lásd: Kovács István - Tóth Károly (szerk.): Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Budapest, 1990. 323. p.

<sup>10</sup> A francia alkotmány magyar szövegét lásd Kovács István (szerk.): Nyugat-Európa alkotmányai. Budapest, 1988. 292. p.

ezzel összefüggésben, kitérve az elv érvényesítése alóli kivételekre, mint ahogy a portugál alkotmány 27. cikke is.<sup>11</sup>

A hatályos magyar alkotmány a XII. fejezetben az "Alapvető jogok és kötelezettségek" címszó alatt az 55. § (1) bekezdésében fogalmazza meg, hogy "A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani."

Az ilyen vagy ehhez hasonló rendelkezések a jogállamiság nélkülözhetetlen elvét foglalják magukban, hiszen a jogállamiság régóta ismert és elismert alapkövetelménye értelmében az államnak az ember szabadságába jogaiba és javaiba való beavatkozásához törvény alap és törvényi felhatalmazás szükséges. Tehát a személyi szabadságot csak alkotmányi felhatalmazásra alkotott törvény alapján és a törvényben meghatározott keretek és formák között lehet korlátozni. (A meghatározott formák egyik lényegi ismérve az, hogy a szabadságelvonás lehetővé tétele és annak tartalma tekintetében bíróság) határozhat).<sup>12</sup>

A magyar alkotmány elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme pedig az állam elsőrendű kötelessége. Alkotmányunk 8. § (2) bekezdése azt is leszögezi, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, azonban az alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja. Az alapvető jogok gyakorlása eredetileg csak alkotmányerejű törvényben megállapított korlátozásnak volt alávetendő, de az alkotmány ezen 8. § (3) bekezdését az 1990. évi XL. törvény hatályon kívül helyezte. Változott az alkotmányi rendelkezés 8. § (4) bekezdése is, így jelenleg az alapvető jogok gyakorlása - a tételesen felsorolt és meghatározott alapvető jogok, közötté az 55. §-ban foglalt és már idézett jog kivételével - rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején felfüggeszthető, vagy korlátozható.

Ellentmondás fedezhető fel azonban a hatályos magyar alkotmány 8. § (2) és (4) bekezdése és az 55. § (1) bekezdésében foglalt szabályozás között. Az általános rendelkezések között található 8. § ugyanis épp azt rögzíti, hogy az ember alapvető jogait - így egyebek mellett a személyi szabadságra és a személyi biztonságra vonatkozó jogot is - csak törvény állapíthat meg és ezen jog lényeges tartalmát a törvény nem korlátozhatja. Sőt a 8. § (4) bekezdése értelmében a vizsgált alapvető jog gyakorlása - mint kivétel - még rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem függeszthető fel vagy korlátozható. Tehát az alkotmány 8. §-ra figyelemmel pl. egy előzetes letartóztatásban lévő, vagy végrehajtható szabadságvesztés-büntetését töltő személy alappal hivatkozhatna arra, hogy a személyi szabadságához fűződő

---

<sup>11</sup> A portugál alkotmány magyar fordítását lásd: Kovács István - Tóth Károly (szerk.): Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Budapest, 1990. 230. p.

<sup>12</sup> Müller-Dietz, H.: Grundfragen des strafrechtlichen Sanktionensystems. Heidelberg, Hamburg, 1979. 130. s. köv. p.

alapvető jogát, illetve annak lényeges tartalmát nem csupán korlátozták, hanem el is vonták, jóllehet ezt a 8. § értelmében még törvény sem teheti meg, még rendkívüli állapot idején sem. Ezzel szemben az alkotmányunk 55. §-a - a mindennapi realitást figyelembe véve - azt mondja ki, hogy a személyi szabadság és személyi biztonság alapvető joga törvény alapján megfosztható, vagyis korlátozható. E nyilvánvalóan tarthatatlan alkotmányi ellentmondás feloldása mihamarabb kívánatos lenne.

3. Az vitathatatlan, hogy a személyi szabadság elvonását, illetve korlátozását jelentik hazánkban a *büntető eljárásjogi kényszerintézkedések* (így többek között az őrizetbevétel, az előzetes letartóztatás, az ideiglenes kényszergyógykezelés...), amely jogintézményekről ismeretesen a büntetőeljárásról szóló - többszörösen módosított - 1973. I. törvény rendelkezik.<sup>13</sup>

A szabadságelvonó *büntetőjogi szankciók* (büntetések és intézkedések) anyagi jogi szabályait pedig a Btk, a módosított 1978. évi IV. törvény tartalmazza.<sup>14</sup> Mindkét hivatkozott törvény előírásából kiderül, hogy az állam, illetve az állam nevében eljáró hatóságok milyen előfeltételekkel, milyen terjedelemben és módon avatkozhatnak be az érintett személy jogaiba, korlátozhatják, illetve vonhatják el szabadságát.

Azonban mind a két említett normaterülettek kapcsolatban még mindig akadnak ellentmondásos, az alkotmányi előírásoknak, a nemzetközi egyezmények és a jogállamiság követelményének nem, vagy nem teljesen megfelelő hazai megoldások, szabályozások.

Az eljárásjogi kényszerintézkedések közül lényeges törvényi változtatások érintették az *őrizetbevételt* és az *előzetes letartóztatást*. A személyes szabadságot korlátozó rendőrségi intézkedések még meglévő aggályos megoldásain<sup>15</sup> túlmenően a büntető eljárási őrizetbevételnek az 1989. évi XXVI. törvénnyel történt módosítása az őrizet leghosszabb tartamát az addigi hetvenkét óra helyett öt napban határozta meg. Ez a módosítás egyértelműen eltért a nemzetközi egyezményekben található garanciális követelménytől, amely a bíróság döntése nélkül fogvatartás tartamának a csökkentését kívánja meg. Így nem lesz véletlen, ha a büntetőeljárás törvényünkben az őrizet leghosszabb tartamát az eredeti rendelkezésben meghatározott hetvenkét órában állapítják meg majd újból.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövegét a Pallas Közlöny- és Kiadványszerkesztő Igazgatóság adta ki 1990-ben.

<sup>14</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövege Budapesten 1990. márciusában jelent meg a Pallas Közlöny- és Kiadványszerkesztő Igazgatóság kiadásában.

<sup>15</sup> Lásd: Törő Károly: Reformtörekvéseink és jogszabályalkotásunk ellentmondásai. Valóság. 1990/7. sz. 22-24. p.

<sup>16</sup> Erre vonatkozóan már készült törvénytervezet, amelyből remélhetően még ebben az évben elfogadott törvény lesz. Az 1989. évi XXVI. törvényt lásd: Magyar Közlöny 1989. évi 70. sz.

A már hivatkozott 1989. évi XXVI. törvénynek egyértelműen pozitív vonása és a jogállamiság követelményének megfelelő volt viszont az a módosítás, amely az előzetes letartóztatás elrendelésére megteremtette a bíróság hatáskörét a büntetőeljárás nyomozási szakaszában is.

Garanciális szempontból igen jelentős nem csupán az őrizetbevétel, hanem az előzetes letartóztatás tartamának pontos, s az alkotmányi előírásnak megfelelő történi meghatározása. A büntetőeljárás törvényünk 96. §-a értelmében a bíróságoknak arra kell törekedniök, hogy az előzetes letartóztatás a lehető legrövidebb ideig tartson. Ha a terhelt előzetes letartóztatásban van, az eljárást soron kívül kell lefolytatni. Ez a törvényi rendelkezés összhangban van alkotmányunk 55. § (2) bekezdésében fellelhető előírással, amely szerint a bíró köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönten. Az előzetes letartóztatás tartamának törvényi szabályozása viszont nem teljesen problémamentes, ugyanis valójában hiányzik a letartóztatás maximális tartamának pontos és konkrét törvényi rögzítése. A spanyol jogban pl. a vizsgálati fogság tartamát illetően a legalacsonyabb alsó határ három hónap, míg a maximum négy év, vagy az elítélés esetében várható büntetés fele.<sup>17</sup> A német büntetőeljárás törvény értelmében a vizsgálati fogságot nem csak akkor kell megszüntetni, amennyiben az elrendelésének feltételei nem állnak fenn, hanem akkor is, ha a vizsgálati fogság további fenntartása az adott tündető ügy jelentőségével és a várható büntetéssel, illetve intézkedéssel nem állna arányban. A hat hónapot meghaladó vizsgálati fogságnak pedig igen komoly megszorítás vagy fontos ok megléte mellett lehet helye.<sup>18</sup> Szövetségi alkotmánybíróági döntés mondja ki továbbá, hogy az öt éven túli vizsgálati fogság mindenképpen alkotmányellenes abban az esetben, ha az a bűnüldözés, illetve a büntető igazságszolgáltatás elkerülhető késlekedésére vezethető vissza.<sup>19</sup>

[Itt szabadjon kitérnem az alkotmányunk 57. § (1) bekezdésében foglalt ellentmondásos rendelkezésre. Eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Ez az alkotmányi előírás több szempontból sem tartható fenn ebben a formában és kívánatos a "nyilvános tárgyaláson" kitétel elhagyása. Ugyanis ezen 57. § (1) bekezdés nincs tekintettel a büntetőeljárás törvényünk 11. § (2) bekezdésére, amely szerint a bíróság a nyilvánosságot az egész tárgyalásról vagy annak egy részéről indokolt határozattal kizárhatja, ha ez államtitok vagy szolgálai titok megőrzése végett, illetőleg erkölcsi okból szükséges. Ennek az eljárási rendelkezésnek a fenntartása a jövőben is teljesen indokolt és szükséges.

---

<sup>17</sup> Gómez Colomer I.L.: Die Reform des Strafprozesses in Spanien nach der Verfassung von 1978. Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (97) 1985/3. 641-643. p.

<sup>18</sup> Strafprozessordnung (StPO) 121. § Aufl. (Beck-Texte im dtv.) 1988. 63. p.; Roxin, C.: Strafverfahrensrecht. 21. Aufl. (Juristische Kurz-Lehrbücher) München, 1989. 190-206. p.

<sup>19</sup> BVerfGE 20,45 In: Schwabe, J. (Hrsg.): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Studienauswahl 4. Aufl. Hamburg, 1988. 62-63. p.

További ellentmondás, az összhang hiánya fedezhető fel a tárgyalással kapcsolatban, hiszen a bírósági döntések nem elhanyagolható aránya nem tárgyaláson születik. Pl. az eljárási törvényünk 350. §-a szerint tárgyalás mellőzésével pénzbüntetés kiszabására, illetőleg mellékbüntetés önálló büntetésként való alkalmazására nyílik lehetőség. A 288. § (1) bekezdése értelmében a Legfelsőbb Bíróság a törvényességi óvást ülésen bírálja el.]

4. A büntetőjogi szankciókat illetően 1990 októberében a magyar Alkotmánybíróság a *halálbüntetés alkotmányellenességéről* hozott határozatot [23/1990. (X.31.) AB határozat].<sup>20</sup> Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Btk-nak és a kapcsolódó hivatkozott jogszabályoknak a halálbüntetésre vonatkozó rendelkezései az élethez és az emberi méltósághoz való jog lényeges tartalma korlátozásának tilalmába ütköznek, ezért megállapította a halálbüntetés alkotmányellenességét és megsemmisítette az ide kapcsolódó jogszabályi előírásokat.

Az élethez és az emberi méltósághoz való jogot - amelyet a halálbüntetés kiszabása és végrehajtása sérti - a nyugat-európai országok alkotmánya kifejezetten védi. Így nem véletlen, hogy sok nyugati állam alkotmányában nem csupán az élethez való jog deklarálása található meg, hanem a halálbüntetés alkalmazásának a tilalma is. Ilyen alkotmányi előírás szerepel pl. a német (102. cikk: "A halálbüntetés megszűnt"); az osztrák (85. cikk: "A halálbüntetés megszűnt")<sup>21</sup>; vagy a holland (114. cikk: "Halálbüntetés nem szabható ki")<sup>22</sup> alkotmányban. Svájcban az alkotmány 65. cikkének (1) bekezdése szerint "Politikai bűncselekmények miatt halálbüntetés kiszabása tilos".<sup>23</sup> Kivételes szankcióként csak háború idején alkalmazható az alkotmány rendelkezéséből következően pl. a portugáloknál (24. cikk (2) bek.), a spanyoloknál (15. cikk), az olaszoknál (27. cikk. (4) bek.).<sup>24</sup>

A halálbüntetés alkalmazásának a tilalmát kívánatos lenne az alkotmányunkban is kifejezésre juttatni, tekintettel több nyugati ország példájára, s főként az Alkotmánybíróság már az előbbiekben említett határozatára is.

A halálbüntetés kiiktatása után jelenleg a legsúlyosabb büntetési forma Magyarországon is az *életfogytig tartó szabadságvesztés*. Hazánkban mostanáig még nem, de több külföldi országban az életfogytig tartó szabadságvesztés alkotmányszerűségét különböző okokból már kétségbe vonták, bár eddig kevés sikerrel.

---

<sup>20</sup> Lásd: Magyar Közlöny 1990. 107. sz. 2175-2178. p.

<sup>21</sup> Az *osztrák* alkotmánytörvényt magyarul lásd: Kovács István (szerk.): Nyugat-Európa alkotmányai. Budapest, 1988. 189. p.

<sup>22</sup> A *holland* alkotmány magyar fordítását lásd: Kovács István - Tóth Károly (szerk.): Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Budapest, 1990. 194. p.

<sup>23</sup> Svájc szövetségi alkotmányát magyarul lásd: Kovács István (szerk.): Nyugat-Európa alkotmányai. Budapest, 1988. 448. p.

<sup>24</sup> Lásd: 8.; 9. és a 11. lábjegyzetet. Az olasz alkotmány 27. cikkének (4) bekezdése egyébként lemaradt a magyar kiadásból (388. p.)



Olaszországban az életfogytig tartó szabadságvesztésnek az olasz alkotmány 27. cikk (3) bekezdésével való összeegyeztethetőségét - amely alkotmányi rendelkezés a büntetések esetében a humanitás elvét és a nevelő célt írja elő - az alkotmánybíróság 1974. november 22-i döntésében igenlően döntötte el: az elrettentés (generálprevenció), a bűncselekmények megelőzése és a társadalom védelme nem kevésbé elismert büntetési célok, mint az elítélnek a nevelése és szándékolt visszaillesztése a társadalomba.<sup>25</sup> Hivatkozott az alkotmánybíróság a feltételes elbocsátás jogintézményének szükségességére, amely az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személy számára is reménysugárt nyújt, jöllehet e büntetési formánál a minimálisan letöltendő idő - viszonyítva a többi nyugati ország szabályozásához - az olaszoknál kirívóan magas.<sup>26</sup>

Az NSZK-ban a szövetségi alkotmánybíróság 1977. június 21-i ítéletében - a gyilkosság elkövetőivel szemben - megerősítette az életfogytig tartó szabadságvesztés alkotmányszerűségét, viszont az alkalmazásához meghatározott irányelvek betartását írta elő.<sup>27</sup> Bár az életfogytig tartó szabadságvesztés esetében, éppúgy mint a halálbüntetésnél, nincs empirikus bizonyítéka annak, hogy erőteljesebb, nagyobb preventív hatással bírna, mint egy hosszabb tartamú szabadságelvonás; mégis a németek a halálbüntetés 1949. évi - alaptörvénybe foglalt - eltörlése után az életfogytig tartó szabadságvesztést szükségesnek tartották a jogtudat és a jogbiztonság érzésének a lakosságban történő fenntartásához. A legsúlyosabb büntetési forma törvény általi fenyegetése, bírósági elrendelése és a végrehajtása által világossá tették, hogy a legértékesebb jogi javak elleni szándékos támadások közösségre veszélyes elkövetőivel szemben a válasz adott esetben a szabad emberek társadalmából való tartós, akár élete fogytig terjedő kizárás lehet.

Gyilkosság kísérlete, bűnsegély és korlátozott beszámítási képesség esetében az életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazása akkor lehetséges, ha az a cselekmény jelentősen bűnösségfokozó körülményeivel arányban áll.<sup>28</sup>

Az NSZK-ban az életfogytig tartó szabadságvesztés alkotmányszerűségének a szövetségi alkotmánybíróság általi vizsgálatát a Verdeni

---

<sup>25</sup> Molinari, F.: Das Sanktionensystem Italiens In: Kerner, H.-J.-Kaiser, G. (Hrsg.): Kriminalität Persönlichkeit... Festschrift für H. Göppinger Berlin, Heidelberg, 1990. 486. p.  
Jescheck, H.-H.: Die Freiheitsstrafe und ihre Surrogate in rechtsvergleichender Darstellung. In: Jescheck, H.-H. (Hrsg.): Die Freiheitsstrafe und ihre Surrogate im deutschen und ausländischen Recht. Baden-Baden, 1984. 2010. p.

<sup>26</sup> 1986. évben hozott törvénnyel a Btk módosítása - az életfogytiglani szabadságvesztésnél korábban 28 év letöltése után kerülhetett az elítélt feltételes elbocsátásra - a minimálisan letöltendő büntetési időt még mindig csupán 26 évre szállította le. Lásd: Giunta, F.: Das italienische Reformgesetz über den Strafvollzug von 1986. Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (102) 1990/1. 265. p.

<sup>27</sup> BVerfGE 45, 187 In: Schwabe (Hrsg.): Entscheidungen... i.m. 27-28. p.

<sup>28</sup> Dreber, E. - Tröndle, H.: Strafgesetzbuch und Nebengesetze. Kurzkommentar 44. Aufl. München, 1988. 227. p.

Landgericht ún. előterjesztő határozata tette szükségessé.<sup>29</sup> A verdeni bíróság szerint az életfogytig tartó szabadságvesztés az alaptörvényben rögzített és védett emberi méltóság megsértése. Hiszen az életfogytig tartó szabadságvesztéssel az elítéltnak a társadalomból történő végleges kizárása és az ezzel együttjáró "pszichés megsemmisítése", az emberi méltóság tisztelete alkotmányi kötelezettségének a megsértését jelenti, jöllehet ez a tisztelet, ez a kötelezettség minden emberi lénynek, így a bűnözőnek is kijár. A mozgási szabadság totális elvonását és teljes megszüntetését tartalmazó büntetés így - a verdeni bíróság szerint - a német alaptörvény 2. cikke (2) bekezdésében foglalt és garantált személyes szabadság megsértése. Ezen túlmenően az életfogytig tartó szabadságvesztés a büntettest tárggyá degradálja. A hosszú éveken, évtizeden keresztül tartó izoláció a legtöbb fogvatartott esetében súlyos személyiségzavarokat, jóvátehetetlen károkat okoz, bár ez ugyanúgy érvényes lehet a határozott ideig tartó szabadságvesztést töltő elítéltre is. E tekintetben tehát a hosszú tartamú szabadságvesztés problémájáról van szó általában.

A szövetségi alkotmánybíróság már idézett 1977. évi döntésében - a verdeni bíróság álláspontját bizonyos fokig akceptálva - úgy fogalmazott, hogy a legsúlyosabb büntetésnek ténylegesen az élet végéig történő végrehajtása nem teljességgel megengedhető.<sup>30</sup> Minden büntetésnek igazságos viszonyban, arányban kell állnia az elkövetett bűncselekmény súlyával és a bűnelkövető bűnösségével. Az emberi méltóság tiszteletének parancsa kiváltképpen a kegyetlen, embertelen és lealacsonyító büntetések alkalmazásának a tilalmát jelenti. A bűnelkövető nem lehet a bűncselekmények elleni küzdelem pusztá tárgya, az alkotmányjogilag védett értékeket megsértve. Az így értelmezett emberi méltósággal összeegyeztethetetlen, ha az állam olyan módot és eljárást venne igénybe, amellyel embereket szabadságuktól kényszerrel és önkényesen megfosztana. Természetesen nem erről van szó, amennyiben a törvényi előírások alapján, az elítéltek reszocializálására felépített büntetésvégrehajtás folyik. A szövetségi alkotmánybíróság álláspontja szerint az életfogytig tartó szabadságvesztés emberi méltóságnak megfelelő végrehajtása csak akkor biztosított, ha az elítélt elvi, de konkrét és alapjaiban is realizálható reménnyel rendelkezhet a szabadságának egy későbbi időpontban történő visszanyerésére. Az emberi méltóság lényegét hátrányosan érinti, ha az elítélt személyisége fejlődésének figyelmen kívül hagyásával, minden reményét fel kellene adnia szabadságának visszaszerzésére. Ezért a németeknél a szövetségi alkotmánybíróság a törvényhozó kötelezettségévé tette az életfogytig tartó szabadságvesztésből történő feltételes szabadon bocsátás (feltételes felfüggesztés) - törvényben szabályozott - lehetővé tételét. Ezt parancsolja - a szövetségi alkotmánybíróság határozata szerint - a jogállamiság elve is. Mind a jogbiztonság elve, mind az anyagi igazságosság azt követelik, hogy az életfogytig

<sup>29</sup> Kürzinger, J.: Die Freiheitsstrafe und ihre Surrogate in der Bundesrepublik Deutschland. In: Jescheck, H.-H. (Hrsg.): Die Freiheitsstrafe und ihre Surrogate im deutschen und ausländischen Recht. Baden-Baden, 1984. 1814-1815. p.

<sup>30</sup> BVerfGE 45, 187 i.m.

tartó szabadságvesztésből történő szabadon bocsátás feltételeit, mind az ezzel kapcsolatos eljárást törvényileg kell szabályozni. Az alkotmánybíróság azt is egyértelművé tette, hogy a korábbiakban folytatott kegyelmezési eljárást nem tekinti kielégítőnek, általánosan nem meghatározott és nem egységes volta miatt sem.

Az NSZK-ban ezt követően az 1981. december 8-i 20. büntetőjog módosító törvény - amely 1982. május 1-én lépett hatályba - legalizálta és konkretizálta az életfogytiglan elítéltek szabadon bocsátási reményeit. E törvény a Btk-ba beiktatta a feltételes felfüggesztés lehetőségét az életfogytig tartó szabadságvesztésnél (57a §).<sup>31</sup> Eszerint ezen szabadságvesztésből 15 év büntetési tartam letöltése után nyílik lehetőség a szabadon bocsátásra, amennyiben az elítélt bűnösségének különleges foka a további végrehajtást nem követeli meg, és kedvező szociális prognózis állapítható meg, valamint az elítélt ehhez hozzájárul. Az elítéltnak a német büntető kódex 57a §-ban megjelölt feltételek fennállta esetében jogigénye van a feltételes felfüggesztésre. Bíróági döntések értelmében az elítélt bűnösségének különleges foka miatt az életfogytig tartó szabadságvesztés további végrehajtása csak akkor kívánatos, ha az elítélt bűnössége valamennyi tettvonatkozású körülmény összértékelésénél a szokásosan előforduló átlagtól különlegesen súlyos esetben felfelé irányuló mértékben eltér. Mégpedig oly fokban, hogy 15 év letöltése után a feltételes felfüggesztés a generálprevenció és az igazságos bűnösségkiegyenlítés büntetési céljaival nem egyeztethető össze vagy a közösség jogtudatának érzékelhető zavarához vezetne.<sup>32</sup> Ez az indokolás viszont nincs teljes összhangban a szövetségi alkotmánybíróság határozatával, amely szerint minden életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személynek valóságos reménnyel kell rendelkeznie a szabadon bocsátásra.

E kérdéskör részletesebb taglalását azért is tartottam szükségesnek, mert hazánkban a halálbüntetés hatályon kívül helyezésével észlelhető törekvés arra nézve, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztésnél kizárják a szabadon bocsátás lehetőségét. Egy ilyen lépés, azaz a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéről való lemondás nem csupán a büntetésvégrehajtásban tevékenykedőket hozhatja szinte lehetetlen helyzetbe, hiszen egy nagyon lényeges eszközzel mondanának le az elítélt kedvezőbb irányú befolyásolását, kezelhetőségét illetően, hanem egy ilyen megoldás az emberi méltóság követelményével, az alkotmánnyal sem lenne összeegyeztethető. Egyébként pedig az életfogytig tartó szabadságvesztést ismerő országok legtöbbször (valamennyi nyugat-európai ország) - akkor is, amennyiben ezekben az államokban a halálbüntetés alkalmazására nincs is lehetőség - lehetővé teszi a feltételes elbocsátást, amit vagy a bíróság meghatározott - általában 15 év - időtartam letöltése után, vagy más szerv, illetőleg kegyelem útján engedélyez. Tehát a halálbüntetés kiiktatása után is mindenképpen szükségesnek ítélem a

<sup>31</sup> Dreber, E. - Tröndle, H.: Strafrechtbuch und Nebengesetze i.m. 418-428. p.

<sup>32</sup> Jescheck, H.-H.: Lehrbuch des Strafrechts Allgemeiner Teil. 4. Aufl. Berlin, 1988.

hazai büntetőjogunkban az életfogytig tartó szabadságvesztésből a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének fenntartását.

5. A bíróság által kiszabott *szabadságelvonó szankciók végrehajtásának alapvető szabályairól* hazánkban viszont nem törvény, hanem törvényerejű rendelet (a módosított 1979. évi 11. sz. tvr.) rendelkezik. Nem csupán az elméleti szakemberek körében általánosnak tekinthető az a vélemény, amely elodázhatatlannak ítéli a büntetésvégrehajtás átfogó törvényi szintű kodifikációját.

Már *Bertbold Freudenthal* 1909. évi híres és útmutató rektori beszéde óta mindinkább elismert, hogy a fogvatartott közjogi viszonyban áll az állammal, s az önkényes jogkorlátozásokat kizárandó, törvényi szabályozást igényel a büntetésvégrehajtás joganyaga is. Ezen közjogi viszony szabályozása ugyanis elsősorban a törvényhozó feladata, tehát semmiképp sem szabad csupán az igazgatási szférának átengedni a végrehajtás kialakítását.<sup>33</sup> Azonban a németek az alaptörvényük hatályba lépését követő több mint két évtized során sem rendelkeztek törvényi szintű szabályozással a büntetésvégrehajtásra vonatkozóan. Mindez összefüggött az alkotmányjog akkori felfogásával, az ún. különleges hatalmi viszony uralkodó elméletével. Eszerint az elítélt speciális alávetettségi és kötelezettségi viszonyban áll az állammal, és a jogkorlátozások tartalmát és terjedelmét közvetlenül az általánosan elismert büntetési célokból és a büntetésvégrehajtás feladataiból vezették le.<sup>34</sup> Ennek megfelelően az akkori joggyakorlat szerint az elítéltek jogainak minden korlátozása törvényes, amennyiben az a büntetési célok eléréséhez és a végrehajtási intézeti viszonyok jellegéhez is igazodóan szükséges volt.

Az elítéltek jogállásának a jogállamiság szempontjai szerinti elemzése vezetett a korábbi helyzet megváltoztatásához. A szövetségi alkotmánybíróság 1972. március 14-i határozata kimondta, hogy a szabadságvesztés-büntetést töltő elítéltek alapvető jogai is csak törvénnyel vagy törvény alapján korlátozhatók. Az államhatalom átfogó kötöttségének, behatároltságának ellentmondanak, ha a büntetésvégrehajtás során az elítélti alapvető jogok tetszés vagy mérlegelés szerint korlátozhatóak lennének. Az elítéltek alapvető jogainak korlátozása csak akkor jöhet szóba, ha az alaptörvény értékrendjével egybecsengően az a közösségi irányú cél eléréséhez elengedhetetlen és az alkotmányjogilag előírt formák között történik.<sup>35</sup>

A német alaptörvény 20 és 28. cikkeiből következően a jogállami elve az államot lehetőleg egzakt törvényi szabályozásra kötelezi a végrehajtási hatóságok beavatkozási jogosultságaira és a fogvatartottak jogainak korlátozására is kiterjedően. Az ún. különleges hatalmi viszony elmélete önmagában tehát már nem szolgáltathat jogcímet az elítéltek jogaiba való beavatkozáshoz, és a jogok

---

<sup>33</sup> *Freudenthal* előadása *Die staatsrechtliche Stellung des Gefangenen* címmel hangzott el. Lásd: *Müller-Dietz*, H.: *Grundfragen...* i.m. 131. p.; *Nagy Ferenc*: A bv.-jog a nyugat-európai jogrendszerekben. *Börtönügyi Szemle* 1990/3. sz. 1. p.

<sup>34</sup> *Mayer*, O.: *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig, 1898. műve alapján kifejlesztett tan.

<sup>35</sup> *BVerfGE* 33,1 In: *Schwabe*, J. (Hrsg.): *Entscheidungen...* i.m. 19-25. p.

korlátozása a végrehajtási intézmények és a büntetőjogi büntetés céljaival már nem legitimálható. Ez azt jelenti, hogy a fogvatartottak jogállása a szabad polgártól csak annyiban különbözik, illetve különbözhet, amennyiben a törvény kifejezett eltéréseket ír elő. Erre figyelmeztet az 1976. március 16-i és 1977. január 1-én hatályba lépett német büntetésvégrehajtási törvény 4. § (2) bekezdésének első mondata; "A fogvatartott szabadsága e törvényben előírt korlátozásoknak vethető alá." Eme - általános beavatkozási felhatalmazást tartalmazó - törvényi rendelkezés a jogállami elv formális oldalát jelenti. Materiális tekintetben a szabadságelvonás végrehajtása során az elítélttel szemben alkalmazott jogkorlátozásoknak a szükségesség és az arányosság elveinek kell hogy megfeleljenek és az érintett alapvető jog lényeges tartalma - ha az alkotmányjogilag egyáltalán korlátozható - nem sérthető.<sup>36</sup> A német büntetésvégrehajtási törvény 4. § (2) bekezdésének második mondata kapcsolódik ehhez a problémakörhöz: "Amennyiben a törvény külön szabályozást nem tartalmaz a fogvatartottal szemben csak olyan korlátozások alkalmazhatóak, amelyek a biztonság fenntartásához vagy az intézeti rend súlyos zavarának elhárításához elengedhetetlenek."

A nem előrelátható kivételes esetekre vonatkozik a fenti flexibilis generális rendelkezés, amely - a kivételes jellege és a jogállami meghatározottsági követelmény miatt - a gyakorlatban szorosan értelmezendő. Kétség esetén tehát abból kell kiindulni, hogy a szabad polgár általános jogai a fogvatartottat is megilletik, amennyiben a végrehajtási törvény ezzel összefüggésben kifejezett korlátozást nem tartalmaz.<sup>37</sup>

Az elítélt jogaihoz való beavatkozás behatárolása a szabadságvesztés végrehajtása alkotmányjogi problematikájának csak egy része. Több ország alkotmánya azt a követelményt is rögzíti, hogy a polgárok szociális támogatásban részesülhessenek, segítséget kapjanak az esélyegyenlőség megvalósításában, a szociális igazságtalanságok elhárításában. A hatályos magyar alkotmány 70/E § (1) bekezdése ad erről szabályozást: "A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz..." Továbbá a 70/A § (3) bekezdése szerint pedig "A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti." A fenti rendelkezések kiváltképp a társadalom azon csoportjai, egyénei számára fontosak, akik személyiségi zavar, - önálló származó vagy önhibán kívül keletkezett - hátrányos társadalmi helyzet miatt személyes vagy társadalmi kibontakozásukban akadályozottak és ebbe a körbe tartoznak a fogvatartottak és a fogvatartásból elbocsátott személyek is.

---

<sup>36</sup> Müller-Dietz, H.: Vollzug freiheitsentziehender Sanktionen unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsstellung von Gefangenen bzw. Verwahrten. In: Eser, A-Kaiser, G. (Hrsg.): Deutsch-ungarisches Kolloquium über Strafrecht und Kriminologie. Baden-Baden, 1990. 215-257. p.

<sup>37</sup> Kaiser, G. - Kerner, H.-J. - Schöbch, H.: Strafvollzug. Ein Studienbuch. 3. Aufl. Heidelberg, 1983. 95. és 105. p.

NSZK-ban a szövetségi alkotmánybíróság a fenti elvből éppúgy, mint az emberi méltóság respektálásából a végrehajtás feladatát a reszocializáció alapjának a megteremtését vezeti le.<sup>38</sup> A szövetségi alkotmánybíróság 1973. június 5-i ún. Lebach-ítéletében ugyanis az elítéltnak a társadalomba történő visszailleszkedését hátráltató, a reszocializációt zavaró tényezők közé sorolta, ha egy súlyos bűncselekménnyről beszámoló rádió- vagy televízióadás a bűnelkövetőt azonosítva mutatja be az elbocsátás utáni vagy elbocsátás előtti közvetlen időszakban.<sup>39</sup>

A büntetésvégrehajtásról rendelkező nyugati országok legtöbbjében a *reszocializációs célkitűzés* kapott megfogalmazást és uralkodó szerepet az 1970-es évtizedben. Sőt olykor az alkotmányba is beléptettek ilyen előírást. Így pl. az olasz alkotmány 27. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy a büntetés nem ellenkezik a humánus követelményével, annak az elítélt átnevelését kell megcéloznia. Az 1978. december 27-i spanyol alkotmány a 25. cikkében kifejezetten leszögezi, hogy a szabadságvesztés-büntetésnek és biztonsági intézkedésnek az átnevelésre és a társadalmi visszailleszkedésre kell irányulnia, továbbá tiltja a kényszermunka alkalmazását. Az 1977-ben hatályba lépett német büntetésvégrehajtási törvény is a reszocializáció gondolatát rögzíti a végrehajtás elsődleges céljaként (2. §), továbbá a végrehajtási alapelvek között szabályozza az integrációs elvet.<sup>40</sup> Újabban a fogvatartással kapcsolatos hátrányok, károk elkerülését és az elbocsátás előkészítését tekintik több nyugati államban uralkodó végrehajtási feladatnak, így pl. Angliában, ahol az emberséges elszigetelés vagy pozitív őrizet megjelölésekkel lehet találkozni.<sup>41</sup> A humánus elkülönítés valóban fontos végrehajtási feladat, de igen kétséges az ilyen feladatoknak a végrehajtás fő céljává tétele.

Az elméleti megnyilatkozásoktól részben eltérően a gyakorlatban a korábbi reszocializációs végrehajtás folytatódik a legtöbb nyugati országban, csak kisebb hangsúlyeltolódásokkal. Ez érthető is, hiszen a reszocializáció megfelelő megvalósítása a társadalom, védelmét is szolgálja, mindez közvetlen érdek, nevezetesen, hogy a büntetett ne károsítsa a polgártársait vagy a közösséget. Tehát a büntetés végrehajtásának racionális, azaz speciálpreventív célokat kell szolgálnia, vagyis az elítélt társadalomba való integrálásának az elősegítését, de az elítélt közreműködésével.

Közvetlenül és kifejezetten a büntetésvégrehajtásra vonatkozó rendelkezés - az előbbieken kifejtetteken túlmenően - kevés található a nyugati államok alkotmányaiiban. Jobbára az emberi méltóságot sértő büntetések alkalmazásának a tilalma fogalmazódik meg. A svájci alkotmány 65. cikkének (2) bekezdése szerint "A testi büntetések tilosak". A spanyol alkotmány 15. cikke értelmében senkit sem lehet "kínzásnak vagy kegyetlen, embertelen, megalázó

<sup>38</sup> Böhm, A.: Strafvollzug. 2. Aufl. Frankfurt/M. 1986. 24-25. p.

<sup>39</sup> BVerfGE 35, 202 In: Schwabe, J. (Hrsg.): Entscheidungen... i.m. 133-134. p.

<sup>40</sup> Vö. Nagy Ferenc: A bv.-jog... i.m. 2. p.; továbbá Nagy Ferenc: A nyugatnémet büntetésvégrehajtás elvi alapjai. Jogtudományi Közlöny 1990/6. sz. 213-214. p.

<sup>41</sup> Morgan, R.: Imprisonment in England and Wales. Bristol, 1989. Kézirat.

büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni". Lényegében azonos rendelkezést olvashatunk a portugál alkotmány 25. cikkének (2) bekezdésében,<sup>42</sup> de a magyar alkotmány 54. § 2) bekezdésében is: "Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni..." (Az 1988. évi 3. sz. törvényerejű rendelettel egyébként már elfogadtuk és kihirdettük a kínzás és más megalázó, embertelen, kegyetlen büntetés, illetve bánásmód elleni nemzetközi egyezményt.)

Az olasz alkotmány 13. cikkének (4) bekezdése azt írja elő, hogy "A szabadságukban bármilyen módon korlátozott személyekkel szemben alkalmazott fizikai vagy pszichikai erőszak büntetendő."<sup>43</sup> A szabadságukban korlátozott személyeket megillető ezen alkotmányi védelem nyilvánvalóan vonatkozik a fogvatartottakra is.

Az alkotmány idézett rendelkezésén túlmenően az olasz alkotmánybíróság több figyelemre méltó - büntetőjogi szankciókat, büntetésvégrehajtást érintő - döntést hozott. Ezek közül példaként megemlítendő, hogy a pénzbüntetésnél az elítélt fizetéseképtelensége esetében a kifizetés elhalasztásának vagy a részletekben történő fizetésnek az engedélyezése nem sérti az olasz alkotmány 3. cikkében foglalt egyenlőség alapelvét. A helyettesítő szabadságvesztés, amely az elítélt fizetéseképtelensége esetében a nem teljesített, a nem végrehajtott pénzbüntetés helyébe lép, viszont alkotmányellenes. A személyi szabadság a vagyoni javakkal szemben - az alkotmánynak megfelelően - nagyobb, erősebb jogi érték, így a személyi szabadság és a vagyoni értékek egymással igazából nem kicserélhető jogi javak. Tehát a pénzbüntetésnek szabadságvesztésre való átváltoztatása, illetve az erre vonatkozó szabály sérti az egyenlőség alkotmányi alapelvét, amennyiben az azonos, vagy nagyban hasonló bűnösségi fokú bűncselekmények különböző jellegű és súlyú jogkövetkezményeit, szankcióit csak a bűnelkövető rossz gazdasági viszonyai, nincstelensége alapján állapították meg.<sup>44</sup>

Egy másik olasz alkotmánybírósági döntésnél szintén az egyenlőségi alapelvvel összefüggésben az a - megválaszolatlanul maradt - kérdés vetődött fel, hogy az egyenlőség alkotmányi alapelvét a szabadságelvonó biztonsági intézkedések körében mi szolgálja jobban: az, hogy az intézkedés minimális mértékét az elkövető személyiségéhez igazodóan a konkrét esetben a bíró állapítja meg; avagy az, hogy az elkövetett bűncselekmény súlyának megfelelően absztrakte a törvényhozó határozza meg.<sup>45</sup>

6. A magyar alkotmány 57. § (5) bekezdése értelmében "A Magyar Köztársaság jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági

---

<sup>42</sup> A svájci, a spanyol, a portugál alkotmány rendelkezéseinek lelőhelyére lásd a 9.; a 11. és a 23. lábjegyzetet.

<sup>43</sup> Az olasz alkotmány idézett rendelkezésének lelőhelyére lásd a 8. sz. lábjegyzetet.

<sup>44</sup> Az olasz alkotmánybíróság 1979. évi 131. sz. ítéletét lásd ifj. Trócsányi László: Az alkotmánybíráskodás... i.m. 203-204. p.; továbbá Molinari, F.: Das Sanktionensystem Italiens. i.m. 488-490. p.

<sup>45</sup> Lásd Molinari, F.: Das Sanktionensystem Italiens. i.m. 489-490. p.

döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti." A hazai büntetésvégrehajtásban a *fogvatartottak jogorvoslati lehetősége* a panasz előterjesztésére terjed ki. Általános szabály az, hogy a panasszal az elítélt egyéni sérelme orvoslását kérheti a végrehajtási intézet vezetőjétől. Az ügyben az intézet vezetője 15 napon belül köteles dönteni és ha a döntéssel az elítélt nem ért egyet, panaszát a Büntetésvégrehajtás Országos Parancsnoksága vizsgálja meg. Ezen döntés ellen további fellebbezésnek nincs helye.<sup>46</sup>

A fogvatartottak jogorvoslatával kapcsolatban a nyugateurópai szabályozás és gyakorlat áttekintése után azt lehet megállapítani, hogy az országok döntő többsége nem elégszik meg a panasz eljárás belső végrehajtási igazgatási megoldásával, hanem ezen kívül lehetőséget adnak a fogvatartottaknak panaszaik, jogorvoslati kérelmeik megtételére vegyes összetételű felügyelő bizottságok, az állampolgári jogok szóvivője (ombudsman), illetve bírói fórum előtt is. Hazánkban feltétlenül indokoltnak tartom a jelenlegi helyzet megváltoztatását ebben a kérdéskörben, hiszen a jogállamiság követelményének megfelelően elengedhetetlen a bírói felülvizsgálat lehetővé tétele meghatározott keretek között. Ezen keretre utalván elfogadhatónak találok azt a felfogást, amely szerint a legfontosabb kérdésekben (pl. a szabadságelvönás tartama, a jogkorlátozások meghatározása, jogkérdések eldöntése, jogorvoslat intézése) alkotmányjogi szempontból sem szabadna a bírói utat mellőzni,<sup>47</sup> így a büntetésvégrehajtás területén sem, már ami a jogorvoslat kérdéskörét illeti. Az 1966. december 16-i - hazánkban már 1976-ban ratifikált - Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány Fakultatív Jegyzőkönyvét is kihirdették az 1988. évi 24. sz. törvényerejű rendelettel. Ennek alapján lehetővé vált, hogy egy fogvatartott is panaszával, írásos bejelentésével az Emberi Jogi Bizottsághoz fordulhasson, amennyiben az Egyezségokmányban felsorolt valamelyik jogát megsértették és minden rendelkezésre álló belső jogorvoslatot kimerített.

A fogvatartottak jogi helyzetének védelméhez járul hozzá az ellenőrzések, a felügyelet gyakorlása is. Az állami felügyeleten belül a hatályos alkotmányunk 51. § (2) bekezdése értelmében - a korábbi tényleges helyzetnek megfelelően - az *ügyészség* felügyeletet gyakorol a büntetésvégrehajtás törvényessége felett.

A nemzetközi tapasztalatokból és követelményekből adódóan a büntetésvégrehajtás, illetve annak *törvényességi felügyelete* bizonyos mértékben ügyészi feladat, függetlenül az ügyészség alkotmányos helyzetétől, alárendeltségétől. Az ügyész felügyeleti tevékenysége feltételezi a rendszeres ellenőrzést, a vizsgálatot, az azonnali intézkedési jogosultságot, a bűnüldöző, igazságszolgáltató, végrehajtó szervek irányában az indítványozási jogosultságot. Csak ezek együttes megléte jelenthet törvényességi felügyeletet. Ez egyértelműen több, mint a belső ellenőrzés vagy önmagában a jogorvoslati fórum. Az utóbbi

---

<sup>46</sup> Az 1979. évi 11. sz. tvr. 36. § (1) bek. f. pont, továbbá 8/1979. (VI.30.) IM rendelet a Büntetésvégrehajtási Szabályzatról 22. §.

<sup>47</sup> Vólkó György: A büntetésvégrehajtási bíró szerepe a végrehajtás alakításában. Budapest. 1991. január 8. Kézirat.



feladatkör főként a bíróságé, viszont csak az elítélt által sérelmezett visszaéléseket tudja elbírálni (mást nem tehet, hiszen a bírói funkcióval összeegyeztethetetlen a helyszíni vizsgálódás, tényfeltárás stb.); a többi, esetleg előforduló jogsértést már nem tudja az alkotmányos helyzeténél fogva észlelni, feltárni.<sup>48</sup>

A hazai büntetésvégrehajtást érintő *társadalmi kontrollnak* viszont nálunk még nincs meg sem a törvényi, jogi szabályozása, ebből következően sem a működő szervezete, gyakorlati tapasztalata.

A nyugati országok legtöbbjében a büntetésvégrehajtás társadalmi kontrolljáról a végrehajtási törvény ad szabályozást. A nyugati államok közül most az osztrák és a német idevonatkozó törvényi rendelkezéseket kívánom ismertetni.

*Ausztriában* az 1969 március 26-i - azóta többszörösen módosított - büntetésvégrehajtási törvény 18. §-a *végrehajtási bizottságról* (Vollzugskommission) rendelkezik a következőképpen:<sup>49</sup>

18. § (1) A büntető ügyekben eljáró minden tartományi bíróság székhelyén egy olyan bizottságot kell alakítani, amelynek meg kell győződnie a büntetésvégrehajtás, különösen pedig az elítéltekkel történő bánásmód előírásainak pontos betartásáról.

(2) Ez a bizottság hét bizalmi személyből áll, akik tevékenységük mindegyik évére egy elnököt és egy elnökhelyettest választanak saját maguk közül.

(3) Bizalmi személyként csak azt szabad kirendelni, aki képes ellátni az esküdt vagy ülnök tisztét. A Szövetségi Igazságügyi Minisztérium nevezi ki azon szövetségi tartomány tartományfőnökének javaslatára, amelyikben a bizottság székhelye van, azt a négy bizalmi személyt, akik közül legalább kettő nem állhat közszolgálatban, legalább egy pedig nő kell hogy legyen, valamint a gazdasági ügyek, illetve a Munka- és Népjóléti Minisztérium javaslatára egy-egy további személyt. Egy bizalmi személyt a Szövetségi Igazságügyi Minisztérium igazgatási részlegéből kell kirendelni. A bizalmi személyek kirendelésénél különösen olyan személyekre kell tekintettel lenni, akikről megértés várható el a szabadságvesztés végrehajtása iránt. A kinevezés minden esetben öt évre szól.

(4) A bizottság csak az elnök és legalább további három tagja jelenlétében tevékenykedhet.

(5) A bizottságnak évente egy alkalommal, bejelentés nélkül fel kell keresnie azokat a szabadságvesztés végrehajtását szolgáló intézeteket, amelyek abban a szövetségi tartományban találhatók, amelyben a bizottság székhelye van. A bizottságokra van bízva, hogy ezen felül tesznek-e még további látogatásokat is. Az intézetek kötelesek kívánságra megadni a bizottságnak a szükséges

---

<sup>48</sup> Molnár György - Vókó György: Az ügyészség és a büntetésvégrehajtás. Budapest, 1990. december 19. Kézirat.

<sup>49</sup> Foregger, E. - Schausberger, E. (Hrsg.): Strafvollzugsgesetz (StVG) Wien, 1989. 31-33.

felvilágosítást az elítéltekről, és betekintést engedni a büntetésvégrehajtás dokumentumaiba.

(6) A bizottságnak minden naptári év első negyedévében írásban jelentést kell tennie a Szövetségi Igazságügyi Minisztérium részére az előző évi tevékenységéről, és amennyiben szükségesnek tartja, javaslatokat is tehet.

(7) Feladataik gyakorlása közben a bizalmi emberek a Büntető Törvénykönyv 74. § 4. pontja értelmében azonos jogállásúaknak tekintendők a köztisztviselőkkel. Mindenkiel szemben hallgatásra vannak kötelezve a tevékenységük gyakorlása közben szerzett, az érdekelt érdekében titokban tartandó észrevételeket illetően, kivéve, amikor hivatalos jelentést kell készíteniük. E kötelezettség megsértése a Büntető Törvénykönyv 301. § szerint büntetendő.

(8) A bizalmi személyeknek ez a tevékenysége tiszteletbeli. Ezért csupán díjazásra jogosultak az esküdt- és ülnökjegyzéktörvényben az éves jegyzékek készítésére hivatott bizottságokban tevékenykedő bizalmi személyek díjazásáról szóló 1975. évi díjazási igényjogosultsági törvény alapján, annak mindenkor érvényes megfogalmazása szerint. Az igényről való döntés a Szövetségi Igazságügyi Minisztérium joga.

(9) A Szövetségi Igazságügyi Minisztérium köteles felmenteni azokat a bizalmi személyeket, akik hivatalukkal visszaélnék.

A németeknél a szövetségi büntetésvégrehajtási törvény *intézeti tanácsok* (Anstaltsbeiräte) létrehozatalát és működtetését írja elő az alábbiak szerint.<sup>50</sup>

#### 162. § A tanácsok kialakítása

1. Az igazságügyi végrehajtási intézeteknél tanácsokat kell létesíteni.
2. A tanácsoknak végrehajtási alkalmazott nem lehet tagja.
3. A közelebbi szabályozás a tartományok feladata.

#### 163. § A tanácsok feladata

A tanács tagjai közreműködnek a végrehajtás kialakításánál és a fogvatartottak ellátásában. Az intézet vezetőjét javaslatokkal és javítást célzó indítványokkal támogatják és segítik a fogvatartottak elbocsátás utáni beilleszkedését.

#### 164. § Jogosultság

1. A tanács tagjai átvehetnek különösen kívánságokat, javaslatokat és kifogásokat. Értesülést szerezhetnek az elhelyezésről, foglalkoztatásról, szakmai képzésről, ellátásról, orvosi gondoskodásról és kezelésről, valamint az intézetet és annak felszereltségét megtekinthetik.

2. A tanács tagjai a fogvatartottakat és elhelyezetteket helyiségeikben felkereshetik. A beszélgetést és a levélváltást nem ellenőrzik.

#### 165. § Titoktartási kötelezettség

A tanács tagjai arra kötelezettek, hogy hivatalon kívül minden ügyben, amelyek természetük szerint bizalmasak, különösen a fogvatartottak és

---

<sup>50</sup> Strafvollzugsgesetz (StVollzG) 8. Aufl. München, 1987. (Beck-Texte im dtv) 61. p.

elhelyezettek nevére és személyiségére vonatkozóan, a titoktartást megőrizték. Ez érvényes a hivatal befejezése után is.

Az NSZK-ban tehát az intézeti tanácsok a legtágabb értelemben véve olyan - lényegében független és laikus személyekből álló - bizottságok, amelyek tanácsadó és szociálpedagógiai jelleggel közreműködnek a büntetésvégrehajtás, illetve a fogvatartottak problémáival való foglalkozás és az érdeklődés felkeltésében.<sup>51</sup>

Azonban a társadalmi kontroll funkcióját betöltő bizottságoknak - megítélésem szerint - nem csupán a felügyelet, az intézményesített nyilvánosság szerepét kellene betölteni, hanem közvetítő feladatokat is elláthatnának a helyi szervekkel.<sup>52</sup>

## FERENC NAGY

### VERFASSUNG - FREIHEITSENTZIEHUNG - STRAFVOLLZUG

#### (Zusammenfassung)

1. Die verfassungsrechtliche Untersuchung der freiheitsentziehenden strafrechtlichen Sanktionen und der strafprozessrechtlichen Zwangsmassnahmen, bzw. des Strafvollzuges ist immer noch ein vernachlässigtes Gebiet der ungarischen Fachliteratur. Der Autor dieser Abhandlung befasst sich eben mit dieser Problematik und berücksichtigt auch die ausländische, vor allem die deutsche Entwicklung. Der geltenden ungarischen Verfassung nach ist die ungarische Republik ein unabhängiger demokratischer Rechtsstaat. Der Staat hat die Macht, seine Bürger wirksam zu schützen und sie auch zu bedrücken. So stellt sich mit der Forderung nach einer wirksamen Staatsgewalt zugleich die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass diese Staatsgewalt nur unter rechtsstaatlichen Kontrollen und mit rechtsstaatlichen Begrenzungen ausgeübt wird. Verwaltung und Rechtsprechung werden an Gesetz und Recht gebunden. Jeder Einzelakt, der jemandem Pflichten auferlegt oder ihn in seinen Rechten schmälert, bedarf einer gesetzlichen Ermächtigung (Zippelius, R.: 1989).

2. Die persönliche Freiheit ist ein Grundrecht des Menschen, die die Verfassungen der modernen Länder verankern. So formuliert auch die

---

<sup>51</sup> Gandela, J.: Anstaltsbeiräte. In: Schwind, H-D. - Blau, G. (Hrsg.): Strafvollzug in der Praxis. 2. Aufl. Berlin, New York, 1988. 229-236. p.

<sup>52</sup> Vö. Lőrincz József: A büntetésvégrehajtás társadalmi felügyelete. Budapest, Kézirat, 33-35. p.

ungarische Verfassung im § 55. Abs.1. dieses Grundrecht. Die Freiheit der Person kann nur aufgrund eines Gesetzes, und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden. Es kann aber ein Widerspruch zwischen § 8. und § 55. der ungarischen Verfassung festgestellt werden. Die maximale Dauer der vorläufigen Festnahme und der Untersuchungshaft ist auch in dem ungarischen geltenden Strafprozessrecht problematisch

Dem ungarischen Verfassungsgericht nach verstößt die Todesstrafe gegen Bestimmungen der Verfassung und deswegen kann sie als verfassungswidrig betrachtet werden. Seit der Entscheidung [23/1990.(X.31.) AB h.] ist die lebenslange Freiheitsstrafe die schwerste Strafe in Ungarn. Meiner Meinung nach gehört es zu den Voraussetzungen eines menschenwürdigen Strafvollzugs, dass dem zu lebenslanger Freiheitsstrafe Verurteilten grundsätzlich eine - im Strafgesetz festgesetzte - Chance verbleibt, je wieder der Freiheit teilhaftig zu werden. Die Möglichkeit der Begnadigung allein ist nicht ausreichend und uneinheitlich.

3. Auch die Grundrechte von Gefangenen können nur durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Für den Vollzug der strafrechtlichen freiheitsentziehenden Sanktionen erfüllt nicht restlos der ungarische Gesetzgeber diese Verpflichtung.

Eine Einschränkung der Grundrechte des Gefangenen kann nur in Betracht kommen, wenn sie zur Erreichung eines von der Wertordnung der Verfassung gedeckten Zweckes unerlässlich ist.

Im Hinblick auf die Funktion des Strafvollzugs und die Lebensverhältnisse der Verurteilten kommt der Regelung des Beschwerderechts eine besondere Bedeutung zu. Die Rechtseinrichtung des Strafvollzugsrichters ist in dem ungarischen Rechtssystem 1979 in Kraft getreten. Der ungarische Strafvollzugsrichter übt keine allgemeine Aufsicht über die Vollzugsanstalten aus. Ungarn sieht noch keine gerichtliche Nachprüfung von Entscheidungen der Strafvollzugsbehörden vor, sondern kennt nur den Beschwerdeweg innerhalb der Vollzugsverwaltung. Die Überwachung der Gesetzlichkeit der Funktion der Strafanstalten wird in Ungarn von den Staatsanwaltschaften ausgeübt.

Vollzugskommissionen und Anstaltsbeiräte sind im System des österreichischen und deutschen Strafvollzugsgesetzes das wichtigste Symbol der Beteiligung von Aussenstehenden am Strafvollzug. Solche institutionalisierte Öffentlichkeit, solche gesellschaftliche Kontrolle existiert in dem ungarischen Strafvollzug noch nicht.

## Az általános államtanról

A tanulmány célja bemutatni deskriptív módszerrel az "Általános államtan" mint tudomány témáit, majd néhány témakör tartalmára koncentrálni, és végezetül következtetéseket vonni le.

### 1. Az "Általános államtan" témái

Általános államtani munkák már a XIX. században megjelentek Kanthoz és Fichtéhez kapcsolódóan. 1875-ben jelent meg *Bluntschli* Johann Kaspar: *Allgemeine Staatslehre* c. összefoglaló munkája. Ez a mű először az államtudományról, annak általános és különös részéről és módszereiről ír. Másodszor, kifejti az állam általános fogalmát, az állameszme és az államtan fejlődéstörténetét. Továbbá vizsgálja az állam alaptelteit az emberi és néptermészetben: a népet, a nemzetet, a társadalmat, majd az állam alapjait a külső természetben, így különösen a föld, az éghajlat, a vidék, a magántulajdon viszonyait, valamint az államok keletkezését és alakulását, illetve a hatalom-kényszer elméletét. Vizsgálja még az államcél, az államformák, a felségjog (az államhatalom és a szuverenitás), a kényszer, az állami funkciók és a hatalom elkülönülésének kérdéseit, valamint az állami hivatalnok jogait és kötelezettségeit. Bluntschli az alkotmányos monarchia híve volt, az államot élő organizmusnak tekintette, eszménye a nemzet, a képviselői, az alkotmányos állam.

A XX. században kiadott munkák közül kiemeljük az alábbiakat: *Jellinek* Georg: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin 1914; *Kelsen* Hans: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin 1925; *Heller* Hermann: *Staatslehre*. Leiden. 1943; *Nawiasky* Hans: *Allgemeine Staatslehre*. Einsiedeln stb. Bp. I-IV. 1955; *Krüger* Herbert: *Allgemeine Staatslehre*. Stuttgart stb. 1966; *Ermacora* Félix: *Allgemeine Staatslehre*. Bd. I-II. Berlin. 1970; *Zippelius* R.: *Allgemeine Staatslehre*. München. 1982; *Fleiner* — *Gerster* Th. *Theorie generale de L'etat* Paris. 1986; *Pertbaler* Peter: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Wien — New York. 1986. *Jellinek* könyvének első részében az államtan feladataival, módszereivel, történetével, az állam és a közvélemény, a gazdaság, a pártok, a nemzet, a nemzetközi viszonyok és az állam kapcsolatával foglalkozik. A könyv második része átfogja az államot mintényt, uralmat, vagy felsőbbiséget, az állam fogalmát, legitimitását, az állam céljáról szóló tant, az államok létrejöttét, történeti típusait, az állam és a jog kapcsolatát. A könyv harmadik része az állam

elemeinek jogi helyzetét, az államhatalom vonásait, az állam szervezetét, formáit, funkcióit és az állami kapcsolatokat jellemzi. *Nawiasky* először az általános államtan szerkezetét, a hármas államfogalmat (eszme, tény, jogi felfogás), az állam népét, a nép szerkezetét, a pártokat mutatja be. Foglalkozik továbbá az államterülettel, az államcélokkal—feladatokkal, az államszervezettel (a képviseleti testülettel és az államapparátussal—közzsemélyzettel, az államhatalommal), a szuverenitással, az államformával, az állam típusával, haktásával, az államok szövetségével. Végül a jog és az állam, az állami szerv és az államok funkcióját, a jogállamot, az államok létrejöttét, bukását, változását, valamint az államkapcsolatokat elemzi. *Krüger* munkája mindenekelőtt a modern államok helyét elemzi Európában. Bemutatja a modern államok létrejöttének szellemi előfeltételeit, majd a modern államot mint törvényhozó államot. Foglalkozik az állammal mint (horizontális és vertikális) rendszerrel és mint a normák által meghatározott rendszerrel. Kifejti az államtudatosság tartalmát, hatását, létezési módját. Bemutatja a képviseletet, a hivatalokat és a hivatalnokokat, a törvényt, a képviselet hibás működését, majd a vezetőséggel foglalkozik. Jelentős helyet foglalnak el munkájában a politikai pártok, az egyesülések, a vállalatok, a közvélemény. Leírja a versenést mint a modern társadalom munkaelvét és struktúramodelljét, a társadalom normáit. Fontos része a munkának az állam és a társadalom (az alapjogok, az állami mint a társadalom védelmezője, segítője, az állam és a gazdaság) valamint a társadalom és állam viszonyának (pl. az állam legyőzése és pótlása a társadalom által) bemutatása. Végül a politikai, jogi és az igazgatási értékek, valamint az állam tevékenysége viszonyáról és feladatairól ír. Külön foglalkozik a jogállammal és a jóléti állammal, valamint az állami kényszer és az alattvalói engedelmség témáját vizsgálja. *Fleiner-Gerster* munkájában foglalkozik az állami közösség fejlődési szakaszaival. Az állam és az ember (emberi jogok) viszonyával. Az állam fogalmi elemeivel (nép, terület, szuverén hatalom), és a modern demokratikus állam szervezetével és formáival, valamint előzményeivel, azokkal ahol a parlament centralizálja a hatalmat — Anglia, Németország, Franciaország, Latin-Amerika; azokkal, ahol a szuverenitás megosztott — Amerikai Egyesült Államok, Svájc, és ahol az állam külső hatalmának szuverenitása érvényesül — Szovjetunió, Kína. Bemutatja a demokrácia eszméjét, a képviseleti demokráciát, a hatalmi ágak megosztását, a pluralista társadalom hatalmi centrumait, a politikai pártokat, az egyesüléseket, a tömegkommunikáció eszközeit, az állam és az egyház viszonyát. Végül az állam céljával, az állam védelmi és szociális feladataival, a feladatok állam és társadalom közötti megosztásával és felosztásával foglalkozik. *Pernthaler* bemutatja az államot mint történeti, szociológiai és normatív jelenséget, valamint az általános államtan mint tudomány jellegzetességeit. Foglalkozik a nép, nemzet és népcsoport (kisebbségek) politikai fogalmával, ismertetőjegyeivel, jogi védelmével, az állam céljával, feladatával, az államhatalommal, az államszervezettel és jogi szabályozásával, az államszervezettel és jogi szabályozásával, az államszervezet funkcióival, az állam formáival, a népszuverenitással, a demokráciával és intézményeivel (parlament, kormányzat, igazgatás, bíraskodás), a politikai pártokkal, az egyesülések és vállalatok államot

befolyásoló tevékenységével. Elemzi még a természetjogot, az ellenállási jogot és korlátozásának formáit a jogállami demokráciában, valamint az emberi jogokat és azok védelmét. Összefoglalja a marxista állam- és társadalomelmélet és a neomarxizmus jellemzőit, az állam és társadalom összefüggéseit, valamint a federalizmust, a szövetségi állam és az autonómia jellemzőit.<sup>1</sup>

## *2. Az általános államtan néhány kiemelt témakörének tartalma.*

Ennek keretében bemutatjuk: A. az általános államtan mint tudomány jellemzőit; B. az állam, mint egység felfogását és kapcsolatát a demokráciával, a legitimitációval; C. az államm cél és az állami feladat általános vonásait; D. a szervezett társadalmat, mint demokratikus infrastruktúrát.

ad A. Az általános államtan nem államfilozófia, nem empirikus államtudomány, hanem normatív orientáltságú, az alkotmányjog intézményivel (alkotmánytan) és a jogilag szabályozott állami tevékenységgel foglalkozik. Az államot egy konkrét ország népe termékének fogja fel. Kiindul az államfilozófiából, ahol az állam "léte" (ontológiája) realitása áll a központban, de foglalkozik az állam metafizikájával (az állam eszméjével önmagában) és végül az állametikával (amely a helyeset, az értékeset nézi az államban). Az államfilozófia az állam lényeges jelgyeinek és intézményeinek megértéséhez szükséges, a gondolati előfeltételeket és az általános összefüggéseket szolgáltatja az általános államtanhoz. A politikatudományok is foglalkoznak az állammal és így sok közös dolog és átfedés van az általános államelmélettel, de módszertanilag attól mégis

---

<sup>1</sup> *Pernthaler* i.m.: 15-25. p. *Kilényi Géza*: Az államszervezet az alkotmányban (Alkotmány és alkotmányosság. Szerk.: Kovács István. Bp., 1989. 96. s a köv. p.) c. tanulmányában azt írja, hogy őszintén szembe kell nézni alkotmányunk államelméleti (illetve általános államtani) alapjaival és leszögezni, hogy "jogi, államelméleti" (tani) kérdések dolgában van mit tanulni a polgári berendezkedésű országoktól, és keresni kell a leendő államelméleti (államtani) koncepció alapjait. *Kilényi Géza* i.m.: az országgyűléssel összefüggésben megállapítja, hogy annak nincs korlátlan hatalma (még ha hatalmat a néptől származtatja is), ugyanis az országgyűlés ne bíráskodjék, ne gyakorolja a végrehajtó hatalmat, ügyészégi funkciót se lásson el, mert ezek nem feladatai. Nem lehet ugyanis egyszerű munkamegosztásnak tekinteni az állami szervek közötti feladatmegoldást. Majd rögzíti a hatalommegosztás általános jellemzőit *Montesquieu* alapján, melynek két elemét hozza előtérbe: 1) Nem lehet ugyanazon személyzetben vagy ugyanabban a testületben egyesíteni a törvényhozó és végrehajtó hatalmat, mert akkor nem lenne szabadság, mivel attól lehetne tartani, hogy az ilyen uralkodó, vagy az ilyen testület zsarnoki törvényeket hozna és azokat zsarnoki módon igyekezne végrehajtani; 2) Nem lehet szabadság akkor sem, ha a bírói hatalom nincs elválasztva a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalomtól. Ha ugyanis a bíró törvényhozó lenne, az állampolgár élete és vagyona feletti hatalma önkényes lenne. Ha ugyanis a bírói hatalom végrehajtó hatalom lenne (vagy hozzá lenne kapcsolva), a bíróság elnyomó hatalom lenne. Ebből a fejtegetésből az adódik, hogy az említett hatalomnak kölcsönösen egymás korlátjaiként kell jelentkezniük, hogy ne legyenek korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalmak. (Vö. *Schmidt Péter*: A hatalom megosztása és a politikai rendszer. Magyar Nemzet 1989. szept. 7. Visszhang)

elhatárolandó, mert a politikatudomány az állam jelenségeit pl. a parlament szakmai összetételét tisztán empirikus tudományként elemzi, vagy pedig a választási magatartást társadalmi vagy gazdasági kritériumok alapján analizálja.

Vannak továbbá empirikus államtudományok is, amelyek az állam részaspektusaival, intézményeivel, folyamataival foglalkoznak. Ide sorolhatók pl. az empirikus társadalomtudomány: a szociológia, a közgazdaságtan, a jogtudomány, az antropológia, az szociálpszichológia, a kommunikációs és a szervezéstudományok.

Az általános államtan felhasználja az államfilozófiai ismereteket és az empirikus államtudományokat is, hiszen azok élkül nem lehet az általános államtannal foglalkozni. Az általános államtan azonban megkísérli integrálni az empirikus államtudományok eredményeit.

Az általános államtan az általános és az integrált szemléletmódot követi, módszerként se nem tisztán a deduktív, se nem tisztán az induktív módszert fogadja el, hanem mindkettőt, hiszen a vizsgáló tekintete ezeket illetően állandóan ide-oda vándorol.

Az általános államtan erősen jogi normatív irányultságú, elismeri az alkotmány központi szerepét az állami életre, hiszen a modern állam tipikus módon alkotmányos állam és ahol jogilag kötött az államhatalom. Nem kétséges azonban, hogy más módszerek is felhasználhatók így pl. az institutionális módszer, amely lehetővé teszi a stabilitás és a változás közötti feszültség (mint az állam viszonylagos önállóságának egyik vonatkozása) vizsgálatát az állami intézmények életében.

A formálpozitívista nézet teljesen elvlasztja az általános államtant az alkotmányjogtól. Abból indul ki, hogy a jog tartalmát kizárólag pozitív jogi rendelkezésekből lehet megismerni, és értelmezni, nem kell tehát hivatkozni teoretikus modellekre, és felfogásokra. Ezzel szemben megállapítható, hogy ha nem lenne a demokráciáról, a jogállamról előzetes teoretikus felfogásunk, nem is ismerhetnénk el azokat, mint olyanokat és nem is tudnánk azokat összefüggésbe hozni az alkotmánytörvény létrehozásával. Tudni kell tehát, hogy mik pl. egy valódi demokrácia alapjai, hogy elismerjük az alkotmány jogi rendelkezéseit.

A történeti-pozitívista felfogás is igyekszik elvlasztani az általános államtant az alkotmányjogtól. Abból indul ki, hogy az alkotmányjogi fogalmakat és intézményeket történetiségében úgy kell értelmezni, hogy azt a történeti alkotmányozó értelmezte, az érintett rendelkezés kibocsátása idején. Ha pedig az általános államtan fogalmáról van szó, a történeti forrásokra (pl. tankönyvre vagy elméleti értekezésre) kell hivatkozni, mert abból kitűnik, hogy az alkotmányszabály megalkotója hogyan értette az adott fogalmat, és hogyan akarta azt használni, még akkor is, ha az uralkodó általános államtanok mások lennének. De itt elméletek és fogalmak történetileg zárt "kánonját" lehetne felhasználni, ez a nézet azonban az alkotmány tartalmának stabilitását és az alkotó szaktekintélyének biztosítását, fenntartását célozza és az általános államtan és az alkotmányjog megengedhetetlen különbségeihez vezetene, sőt az alkotmány legitimitásának válságát válthatja ki. Le kell szögezni, hogy minden alapvető alkotmányfogalom elméleti koncepciókon nyugszik, ezek szolgálnak



alapul az alkotmány kidolgozásához. Természetesen az alkotmány fogalmait lehet értelmezni pl. az európai állami és társadalmi rend hagyományai alapján, de egyes nemzeti és regionális hagyományok alapján és a sajátos kormányzati rendszer alapján is. Azonban az alkotmány előzetes értelmét lényegében az általános államtan alapismeretei határozzák meg, ily módon az általános államtant az alkotmányjogba való általános elméleti bevezetésnek kell tekinteni.

Az általános államtan, továbbá a hegeli és a marxi dialektikus gondolkodást teszi magáévá, így a történetiséget, a megismerés társadalmi meghatározottságát, az ellentmondások megszüntetve megőrzését, az elmélet és a gyakorlat egységét, a normatív és a logikai szempontokat.

ad B. Az általános államtan szerint az állam egység (entitás), amely az egyének kapcsolatainak sokaságából jön létre. Az állam egyrészt *szociológiai egység*, azaz státusok és szerepek illetve foglalkozások összessége, amelyek jogilag szabályozottak. Az állam tehát úgy viselkedik, mintha létezne, és annyiban áll fenn, amennyiben az államot jellemző képeknek van megvalósulási esélyük, mivel az emberek értékorientációját empirikusan meg lehet állapítani, ezért az állam szociológiai realitása, illetve szerepvárási rendszer. Az állam továbbá *normatív egység* is. Azaz létezik jogi államfogalom is. Az államhatalom pedig egy jogilag korlátozott kényszererőszak. A jog azonban nem tesz egy történetileg kialakult rendszert állammá, csupán hozzájárul ahhoz. A normatív elmélet nem áll távol a szociológiai szemlélettől, mert itt is lényeges szerepet kapnak a közhatalmi viszonyok, az állam továbbá nemzetközi jogi értelemben akkor adott, ha egy jogrendszert saját alkotmány alapján építenek ki, de ehhez szükségesek az állam jogon kívüli aspektusai.<sup>2</sup>

Az államot továbbá mint egészet folyamatként is lehet definiálni, és a politikai és jogi rend létezési módjának dinamikus kapcsolataként kell felfogni. Az állam egysége annyiban valós, amennyiben az emberi cselekedetek újból megteremtik, vagyis realitása aktualitásában rejlik.

Az állam tehát szociológiai szempontból egy területen lakó emberek szövetségi egysége és területi felségjoggal rendelkező jogi személy, jogi szempontból (G. Jellinek). Az állam továbbá komplexen tagolt egység (F. Ermacora). A rendszerszemlélet szerint pedig az állam komplex és dinamikus politikai-jogi rendszer egysége.

Az államnak tehát mint egységnek vannak alkotó elemei. Ezek:

1. a nép (az állam polgárai),
2. a terület,
3. a szuverén közhatalom,
4. az államszervezet.

A továbbiakban bemutatjuk ezen alkotó elemek általános jellemzőit.

ad 1. Az *állam népe* nem mint etnikai egység szerepel, hanem mint az állam megalkotója, polgára, bár kétségtelenül felvethető a népnemzet etnikai fogalma is. A nép, népcsoport, nemzet ismérvei;

---

<sup>2</sup> *Permbaler*: i.m.: 28. p., 38-43. p. *Gerster*: Az államot kissé túlzóan jogi entitásnak nevezi: Vö: i.m.: 145. és köv. p.

a) a leszármazási közösség, b) a közös nyelv, c) a közös vallás, d) a közös történelem, e) a közös terület, f) öntudat és akarat az identitáshoz. Beszélhetünk továbbá nép-nemzetállamról, többnépű-nemzetiségű szövetségi államról (többnemzetiségű állam), területi autonómiáról és etnikai régiókról és etnikai személyi autonómiáról.<sup>3</sup>

ad 2. Az állam területét meghatározzák a területi- földrajzi sajátosságok, a kialakult államhatárok, a terület nagysága. A modern államnak törvényei, területén korlátlanul érvényesülnek. Itt vethető fel az állam területi felségjogainak korlátozása: a nemzetközi folyók, tavak, a parti tenger és a csatlakozó övezet, a kontinentális talapzat, a beltenger, az egyes tengerszorosok, tengeri csatornák, a légítér, az északi- és déli sarkvidék.<sup>4</sup>

ad 3. A szuverén állambatalom, amely érvényesíteni tudja törvényeit egész területén, s ez a szuverenitás ismertető jegyein keresztül jelenítődik meg. Van aki a szuverenitást azonosítja a hatalommal, van aki belső és külső hatalomról beszél, van olyan felfogás is, hogy az államhatalom testi kényszerhatalom. Az alkotmányos, demokratikus szociális jogállam az államhatalmat (kényszert, erőszakot) egy jogilag rendezett eljárásban fejt ki, melynek hordozója a nép. Az államhatalom legitimitása is fontos. Különösen az államhatalom (kényszer, erőszak) korlátainak problémája, pl. bírói jogvédelemmel, de korlátozásának mértéke is. Aki a hatalmat gyakorolja az államban, joga van kormányoznia. Igen fontos kérdés továbbá az államhatalmi ágak szétválasztása, dogmatikájának kifejtése.<sup>5</sup>

ad 4. Az állam szervezetét hozzá kell tenni az állam előbbi elemeihez.<sup>6</sup> Államszervezet nélkül az állam nem tud működni, nem tudja hatalmát

---

<sup>3</sup> *Pernthaler*: i.m.: 35. és a következő p. Az állam népével összefüggésben *Gerster* leírja azok kialakulási feltételeit és a népet mint érzelmi közösséget tekinti, majd az állami közösség feltételeit a szolidaritásban látja. Bemutatja továbbá a külföldiek, a faji, az etnikai kisebbség helyzetét: i.m. 161-162. p.

<sup>4</sup> Különösen *Gerster* fejtegetései érdemelnek figyelmet, aki foglalkozik még más államokhoz való csatlakozással, a terület bekebelezésével is. Beszél továbbá a tekintély eredetéről, az uralom és a hatalom elkülönüléséről, a centralizáció és a decentralizáció kérdéseiről stb. (*Vö. Gerster*: i.m. 165-174. p.) *Nagy Károly*: Az államterület és a nemzetközi térségek. Nemzetközi jog. Tankönyvkiadó, Bp. 1989. 81-115. p.

<sup>5</sup> *Pernthaler*: i.m. 111-120. p., korábban az állam szuverenitásának relativizmusáról ír. *Vö.* még *Gerster*: i.m. 174-232. p., ahol leszögezi, hogy az állam és egyház dualizmusa a szuverenitás fejlődésének feltétele. Elemzi még *Bodin* szuverenitás doktrínáját. Külön foglalkozik a szuverenitás felosztásával (van ugyanis jogi-, politikai, abszolút és relatív, negatív és pozitív, külső és belső szuverenitás). Vizsgálja a népszuverenitás és az állam szuverenitásának problémáit, a hatalom és a szuverenitás összefüggéseit, az állam és a jog legitimitációját, majd leszögezi, hogy azok eredete a népben van. Végül a belső (a föderatív állam) és a külső szuverenitást elemzi, itt foglalkozik a nemzeti és a nemzetközi jog viszonyával, az államok egyenlőségével, a konfliktusok nemzetközi szabályozásával, a szupranacionális szervezetekkel és az ENSZ általános kérdéseivel.

<sup>6</sup> *Gerster*: i.m. 155. p., ahol részletesen kifejti a hatalmak elválasztásának elméletétörténetét, dogmáját, majd a törvény (a jogszabály) és a hatalmi ágak elválasztásának

gyakorolni. Az állam szervezetének illetékességét és hatáskört kell biztosítani, hogy képes legyen az államot mind belül, mind kívül képviselni. Természetesen az államszervezet történetileg fejlődött ki, és a modern államszervezet a kormányból, a jogszolgáltatásból, a közigazgatásból, a parlamentből, a köztársasági elnökből (királyból), az alkotmánybíróságokból, az önkormányzatokból áll. A racionális államszervezet előformái a katolikus egyházban, a római jogban, a városokban fejlődtek ki, és ezekből vették át a szervezet két alaptípusát: a hierarchiát és a szövetséget, az állami szervek jogi formáit, típusait, a hivatalnokrendszert, amelyeket absztrakt szabályok (jogi szabályok) szerint működtetnek és mint személyek és anyagi elemek összességeként jelentkeznek, de jogi formát is felvehetnek, azaz jogilag kötötté válhatnak. Az állam legfelsőbb jogi normája az alkotmány. Az állam politikai-jogi szervezet, illetve hivatalok rendszere. Az állam felfogható intézményként is. Az államszervezetnek van jogi rendszere is, ugyanis a szabályozásnak biztosítani kell azok belső hatékonyságát és jogilag be kell határolni az államnak a polgárokkal szembeni rendeltetését.

Az *államforma* felfogása szoros kapcsolatban van az államszervezet kérdéseivel. Hagyományos értelemben monarchiáról, arisztokráciáról, és demokráciáról beszélhetünk, mint államformáról. A demokratikus államformához soroljuk a parlament felségjogát, mint a nép felségjogát. A monarchiához számítjuk az alkotmányos monarchiát a parlamenttel és a miniszteri felelősséggel, ahol a monarchia a parlament által meghatározott funkciókkal bír. Köztársaság azonos a szabad állammal, a többség és a sokaság uralmával, a közvetlen és képvisleti demokráciával, illetve parlamenti, vagy prezidenciális formában valósul meg. Van még diktatórikus, autoritárius (önkényes), totalitárius (korlátlan hatalmon alapuló), és oligarchikus (egy csoport hatalmán alapuló) államforma.<sup>7</sup>

Az államszervezettel összefüggésben tehát a *demokrácia* is államforma, ahol az állami szuverenitást vagy hatalmat a nép gyakorolja. Megjegyzik azt is, hogy a népszuverenitás elvének megvalósítása az államszervezet egyik legnehezebb feladata, az emberi-állampolgári jogokkal összefüggésben. Az újkori demokrácia már kezdettől fogva (XVIII. század) mint alkotmányos állam

---

összefüggéseit elemzi: *Pertthaler*: i.m.: 158-164., 178-188. p. A hatalmi ágak elválasztásának kérdéseit Hans Kelsen is elemezte. (Vö. Hans Kelsen: General theory of law and state. 1943. 269-283. p. Kiss Barnabás: Az államszervezet az új alkotmányokban (Nyugat-Európa legújabb alkotmányai) Bp. 1990. c. munkájában, 55-69. p. az alkotmányos alapelveket sorolja fel. Ezek: a nép (nemzet) szuverenitás, a hatalmi ágak elválasztása és a kormányforma. Valóban fontos ezen fogalmaknak a tartalmi kifejtése. Fontos még a parlament, az államfő, a kormány és a közigazgatás, valamint a bíróság jogi szabályozása is. Felvethető a külön közigazgatástan kérdése is.

<sup>7</sup> *Gerster*: i.m. 248-254. p., ahol Arisztotelész osztályozásával foglalkozik, és kiemeli az állam szuverén hatalmi jellegét: *Pertthaler*: i.m. 188-194. p. Helyesen húzta alá Kovács István, hogy ma Nyugat-Európában egy jól elrendezett demokratikus-szociális jogállam az uralmon levő politikai erők célkitűzése, amelynek a realizálódásában az alkotmánynak szerepe van. (Vö. Állam- és társadalom az új alkotmányban. Nyugat-Európa legújabb alkotmányai 1990. 49-50. p.)

létezett. Az alkotmányos állam és a jogállam gyökerei azonosak, ugyanis emberi alapjogok és hatalommegosztás nélkül egy alkotmány nem alkotmány, ezekkel érvényesülhet ugyanis "a rule of law", a jog uralma. A jogállami demokráciát mindenekelőtt a hatalom megosztásának és az állami cselekvés jogi megalapozásának formájában kell megvalósítani. Természetesen a demokrácia fogalmát különböző értelemben használják. A liberális demokrácia lényegéhez tartozik a politikai alapjogok (pl. a szabad választások), a többpártrendszer és a képviseleti elv. De beszélnek a demokráciáról mint általános társadalomszervező elvről is (pl. a gazdaság is lehet demokratikusan szervezve). A demokrácia kötődhet azonban a totalitárius uralmakhoz is, mint direkt demokrácia. Olyan felfogás is van a demokráciának, amely a képviseleti demokráciát teljesen elutasítja és azt a kis csoportokba helyezi át.<sup>8</sup>

Az állami szerv és tevékenysége demokratikus legitimációját illetően beszélhetünk *politikai legitimációról*, amely a népi döntést, a közvetlen választást, a közvetett választást foglalja magában, beleértve az elárendelt szerveket és az autonómiát is. Az állami szerv és tevékenysége demokratikus legitimációját illetően továbbá beszélhetünk *jogi legitimációról* is, amely jelenti az állami szervek alkotmányos és törvényes kötöttségét (pl. az egyén szabadságába és tulajdonába való beavatkozás csak törvényes felhatalmazás alapján lehetséges, a jogvédelem elvének érvényesülésével illetve az összes közigazgatási cselekmények csak a törvény alapján mehetnek végbe. A pénzügyi legitimáció is fontos, amely a parlamenti demokráciában a törvényi (költségvetési) előírások alapján mehet végbe. (pl. adókvetés, vagy pénzkibocsátás).<sup>9</sup>

ad C. Az állami célok és az állami feladatok bemutatása során azok értelmére és fejaira koncentrálnunk. Az általános államtan azonban nem határozza meg azok fogalmi lényegét, csak fajairól beszél.

a) *Vannak etikai-normatív államcélok.* Ebben az esetben az állam tevékenysége az állampolgárok erényeinek, vallásainak, boldogságának biztosítására irányul. Platon és Arisztotelész szerint az állam célja az, hogy az embereket erényre nevelje. Ma azonban az etikai államcélok állami eszközökkel történő kikényszerítése, vagy az államvallás deklarálása idegen az embertől. Éppen ezért az állam jogrendjének kell igazodni az erkölcsi és vallási fogalmakhoz. A középkorban a közjót emelték ki államcélként, vagyis a "bonum commune"-t. Rawls a közjót az igazságossággal kapcsolja össze.

b) *Vannak utilitarista (haszonelvű) normatív államcélok.* Ebben az esetben az állampolgárok gazdasági, szellemi jólétét, illetve a legnagyobb jólétet

---

<sup>8</sup> *Pertbaler*: i.m. 201-206. p., 194-197. p. *Gerster* pedig részletesen foglalkozik a demokrácia eszméjével, a képviseleti demokráciával. Vizsgálja egyrészt a demokratikus többségi döntést, mint az igazságosság védenségének elemét és a konfliktusok elsímitásának lehetőségét, másrészt az államhatalom legitimációját elemzi, majd foglalkozik a direkt demokrácia előnyeivel és korlátaival, a képviselet eszméjének fejlődésével az angoloknál, a franciáknál, a németeknél, az USA-ban és Svájcban. (i.m. 330. s. következő p.)

<sup>9</sup> *Pertbaler*: i.m. 227-232. p.

kell biztosítani az államnak a társadalom irányításában. Már Pareto beszélt a "jóléti optimumról" illetve J.S. Mill is beszélt a lehető legnagyobb számú ember jóléti maximumáról, mint államcélról. Meg kell említeni, hogy napjainkban a jólét biztosítása az állami beavatkozás legitimitációjául is szolgál.

c) *Vannak behatárolt és limitált normatív államcélok.* Ezeknek az állampolgárok cselekvési lehetőségeit a törvényekben biztosított szabadságjogok érvényesülésének biztonsága mellett kell korlátozni. Ez a nézet a liberális jogállam koncepciójában jelentkezett, célja az alapvető emberi jogok védelme.

d) *Van, amikor a szabadság biztonságát jelölik meg államcélként.* Ebben az esetben az állam magasan specializált jogrendi és jogvédelmi képződmény, a társadalmi konfliktusok megoldására. A modern államnak ugyanis hatalmi monopóliummal kell rendelkeznie és magának kell eldönteni, hogy még rajta kívül ki rendelkezhet legitim hatalommal. (pl. tilthatja az önvédelmi szervezeteket, a löfegyverekkel, a robbanóanyaggal kapcsolatban törvényben rendelkezhet, továbbá igyekszik a külföldi terroristák beavatkozását megakadályozni.) Ilyen módon lehet ugyanis a belső konfliktusokat feloldani.

e) *Államcélként jelentkezik a gazdaságirányítás és a szociális irányítás* is, ahol az állam gazdaságpolitikája a magáncél egyensúlyi és növekedési feltételeinek megteremtésére irányul. Az állam cselekvő vagy jóléti állam és mint szociális állam egyrészt meghatározhatja a pénz, az ár, a hitel, az adópolitikát, a kereskedelmi politikát, a közlekedés és a környezetvédelem feltételeit, ár- és bérkérdésekben dönthet szociális partnereivel együtt. Létrehozhat továbbá gazdasági és biztosító társaságokat, átválthatja a foglalkozáspolitikát és a szociálpolitikát, továbbá a szociális válságkezelést (pl. válságintézményeket, munkanélküli hivatalt, családvédelmi hivatalt létesíthet) a válság megoldására.

f) *A technikai fejlődés biztosítása és a környezetvédelem és -alakítás* is szerepe, mint *államcél*, ahol az állam tevékenysége egyrészt a technikai előrelépések biztosítása, amely erősíti az államot, másrészt a technika felhasználását és szerepének kijelölését maga határozza meg. Továbbá a természetes alapanyagok (olaj, víz, fűtőanyag) korlátozottsága, az abból fakadó egészségügyi, biztonsági veszélyek, környezeti katasztrófák előtérbe állították a természet és környezetvédelmet, a károsodások megelőzésére és a keletkezett károsodások helyreállítására.

g) *Vannak kulturális államcélok* is, amelyek főként a kulturális tehetségek, tevékenységek védelmére és szervezésére korlátozódnak. A kultúrpolitika irányulhat a szabad művészet és szabad tudományos munka biztosítására, a cenzúra eltörlésére, a szabad sajtó, rádió, tv működésének jogszabályokkal történő biztosítására.<sup>10</sup> Beszélnek még "imperialista"

---

<sup>10</sup> *Permbaler*: i.m. 87-92. p., *Gerster*: i.m. 435-442. p. *Tóth Károly*: Az alapvető jogok szabályozása az új alkotmányokban (Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Bp. 1990. 74. p.) c. munkájában írja, hogy az államcélok közé a jogok érvényesítését és védelmét is felveszik, így kötelezettséget vállalnak betartásukra.

államcélról, amely alatt pl. az államterület növelését is értik, ez azonban ma a nemzetközi jogban nem megengedett.

Az állam céljával összefüggésben leszögezzük, hogy az állam van az emberért, és nem fordítva. Így az állam céljait nem lehet mellőzni, sőt alkotmányos rögzítésük is fontos.

b) Az állam fő feladatainak vizsgálata nem azonos az állam céljainak vizsgálatával, hanem az állam tevékenységének általános-közös vonásait fogja át. Az állam, az államszervezet elsődleges feladata a döntési folyamatok irányítása, és a rendezettség biztosítása az államakarat szuverén képzésével.

Beszélhetünk az állam védelmi feladatairól és szociális feladatairól<sup>11</sup> mint fő feladatokról.

a) Az állam *védelmi feladata* kettős. Egyrészt külső védelem, másrészt belső védelem. A *külső* védelem Humbold szerint a külső ellenséggel szembeni biztonság, vagy az ország függetlenségének, szuverenitásának megvédése. Az ENSZ alapokmánya ma már nem engedi a támadást, csak a védelmet katonai eszközökkel. Ma a külkapcsolatok területén a béke, a szolidaritás megvalósításában kell kifejtetni a tevékenységet. Ez elérhető az emberi állampolgári jogok tudatosításával, a nemzetközi szervezetekben való együttműködési hajlandósággal, az igazságosabb nemzetközi kapcsolatok kiépítésével.

A *belső* védelem szintén Humbold szerint az emberek maguk közötti biztonságának védelme, vagyis a polgárok megvédése a belső veszélyekkel szemben (a rablóktól, a tolvajoktól), és a közrend tiszteletben tartatása. A rendőrség, a lakosság és a kormány védelmezője is. Van specifikus rendőrség is (pl. FBI), de vannak közúti, bűnügyi rendőrségek is a lakosság érdekében, továbbá rendészeti hatóságok is. A gazdasági rendőrség fellép a fekete piac kifejlődése ellen, a kereskedelmi rendőrség pedig fellép az egészségtelen élelmiszerek árusítása ellen. Az államnak ügyelni kell arra, hogy egyeül az állam legyen kompetens a védelmi feladatok ellátásában, de az állam sem folyamodhat önkényes módon a kényszerítéshez, mert ez tekintélyének szétrombolásához vezet.

b) Az állam *szociális feladatai* sokrétűek. A mai polgár sokkal erősebben függ a közösség védelmétől, mint a régebben élt emberek. A liberális államok arra szorítkoznak, hogy csak azokat a feladatokat teljesítsék, amelyeket senki más nem végezne el, ha maguk az államok nem csinálnák (pl: útépítés, vasútépítés, posta, telefon és iskolák létrehozása.) Az államnak sommásan a következő szociális feladatokat kell teljesíteni az európai országokban:

1. Az emberek létének biztosítása, a család védelmének támogatásával, az élet természetes alapjainak biztosításával (víz, levegő, talajvédelem), a balesetek, a betegségek, az öregség, a rokkantság pénzügyi következményei elleni védelem. Munkanélküliség biztosítás. minimálbér szavatolása, egészségügy

---

<sup>11</sup> Gerster: i.m. 442-s köv. p., 459- s a köv. p. Érdekes fejtegetést találunk a társadalom és állam közötti feladatok elkülönülése, felosztása kérdéseinek vizsgálatával kapcsolatban, különösen az igazságszállal mint méltányossággal összekapcsolva.

és kórház működtetése, a szociális segély biztosítása, természetesen a szociális tevékenységében az államnak a közéletet kell megtalálni.

2. Az emberek kibontakozási lehetőségeinek biztosítása, a szabadság és a tulajdon védelmével, a nevelés és oktatás feladatainak teljesítésével (az általános iskola és a szakmai és az egyetemi képzés, oktatás), de a továbbképzés, a felnőttoktatás biztosítása, a tudományos kutatóintézetek fejlesztése, az adatvédelem, a művészi alkotás biztosítása is. Természetesen ezekben más kulturális és vallási társaságok is közreműködnek.

3. Az emberek vitás ügyei szakszerű eldöntésének biztosítása, jól tagolt jogrendszer kiépítése, amely gyorsan és olcsón dolgozik, rendkívül fontos. Biztosítani kell továbbá az államnak a harmonikus együttélést a gazdaság területén. Fontos még a közművek, utak, vasutak kiépítése. De támogatni kell a létükben veszélyeztetett gazdasági ágakat, a különböző vidékeket, a versenyképesség biztosítása céljából. Fontos a vagyon és a jövedelem újraelosztásban is közreműködni, és a lakosság jólétének megőrzése az általános gazdasági növekedés elősegítése és az ország ellátásának garantálása.

A fent említett változatos feladatok ellátásához az államnak személyzetre, pénzre, információra stb. van szüksége, hogy ellássa azokat. Ebben természetesen szerepet játszanak a közigazgatáson kívül a bankok, a magánvállalatok, és rendelkezni kell hozzá vagyonnal és információval. Megállapítható az is, hogy a sokrétű feladat az állam túlzott igénybevételéhez is vezethet, így szükséges a reprivatizáció.

ad D. A szervezett társadalom mint demokratikus infrastruktúra jelentkezik, amelyben szerepet játszanak a politikai pártok,<sup>12</sup> a tömegkommunikációs eszközök<sup>13</sup> az egyházak<sup>14</sup> és más egyesületek (szövetségek).

A *politikai pártok* a felvilágosodásban, a liberalizmusban és a parlamentarizmusban gyökereznek. A politikai mozgalmak alábbi főbb típusai alakultak ki: szabadjövedelmű társaság, a titkostírsaságok, a diákegyletek, az olvasótársaságok. Az európai demokráciában a politikai pártok fejlődése egyrészt az említett társaságokra vezethető vissza (így például: Anglia, Franciaország, Svájc, stb.). Németországban, Ausztriában, Olaszországban és máshol viszont a polgár mint demokrácia hordozója sohasem fejlődött ki. Másrészt tartós pártszervek a parlamenti frakciókból alakultak (Anglia, Franciaország). A plurális demokrácia a politikai pártokat az állammal intenzíven összekapcsolta.

A politikai pártoknak három lényeges ismertető jele van:

1. van szervezete,
2. van programja,

---

<sup>12</sup> *Pernthaler*: i.m. 302-s köv. p., ahol kifejti álláspontját a gazdasági szervezetek befolyásoló tevékenységgel is. *Gerster*: elemzi a pártok eredetét és helyét a parlamenti demokráciában, a választási rendszerben, és foglalkozik az egyesülésekkel is.

<sup>13</sup> *Gerster*: i.m. 413-423. p.

<sup>14</sup> *Gerster*: i.m. 413-433. p.

### 3. van politikai befolyása a politikai akaratképzésben.

ad 1. A *szervezettel összefüggésben* megállapítható, hogy a pártnak van integráló és stabilizáló funkciója, figyelembe véve tagjait, választóit, színpatizánsait, és egy képviseleti modellt alkot. De nem csak belső, hanem külső funkciója is van, amely a parlamenti rendszerben hatalomfenntartó és növelő funkció, ugyanis integrálja a megválasztott képviselőket, ehhez pártapparátust hoz létre. Beszélhetünk: a) káderpártokról, ahol a hangsúly a pártapparátuson van, a pártmunkát szakértők végzik; b) Tagsági pártokról, ahol a pártmunkát a tagok intenzíven végzik, és ennek alapján szereznek állami pozíciókat; c) néppártokról, amelyek a társadalom minden rétegében szerveződnek, ahol a pártbázis elidegenedhet a pártvezetéstől, ahol az állam, a nép és a párt azonosulhat és a párton kívül semmiféle befolyásolási és alakítási lehetőségek nem léteznek.

ad 2. A *párt programját illetően* annak alakító hatására hívják fel a figyelmet, ha ugyanis a párt hatalomra jutott, ez más pártoktól elhatárol és a saját párttagság identifikálódását teszi lehetővé. A pártprogram magába foglalja a párt politikai értékeit és vannak a) világnézeti pártok (pl. vallásos pártok); b) érdekpártok (pl. a gazdák pártja); c) osztálypártok (pl. a marxi munkáspártok, amelyek parlamentáris utat vagy a proletárdiktatúra útját járják); d) kisebbségi pártok (amelyek minden osztály vagy réteg érdekeit meg kívánják nyerni); a) gyűjtőpártok (amelyek szintén minden réteget meg akarnak nyerni.)

ad 3. A politikai pártok *részt vesznek a politikai akaratképzésben*, a jép politikai akaratát szervezik és formálják, azt az akaratot, melyet minden kormánynak biztosítani kell. Ezt az alkotmány is kifejezi, így döntő befolyást gyakorolnak a parlamentben, az alkotmánytörvény és a törvények meghozatalára. Fontos a többségi választás a parlamenti rendszerben. A politikai pártok mint kormánypárt (pártok) és ellenzéki pártok működnek. Az elnöki rendszerben a párt befolyás a törvényhozásra szorítkozik, és a kormányzati folyamat meg van osztva a szövetség, a tartomány és a községi szintek között. Vannak a nagypártok mellett csak községi és regionális szinten működő pártok, és olyan pártok, amelyek nagy súllyal a szakszervezetek önkormányzataiban működnek, de vannak úgynevezett forradalmi pártok és parlamenten kívüli pártok is. A liberális demokratikus alkotmányok a politikai pártokat az állam kormányzati rendszerétől meghatározott távolságban tartják. A totális rendszerben a politikai pártok tulajdonképpen irányító államszervezet, mert az állampárt az államapparátus felett teljesen rendelkezik, amit a liberális alkotmányrendszerben a nép megakadályoz, vagy megnehezít, és mert az állampárt ellenőrzi az összes többi párt alkotmányos legitimitását és megakadályozza a különböző politikai irányok közötti szabad ütközést. A XIX. és a XX. század elején voltak olyan álláspontok, hogy a politikai pártokat egyáltalán nem kell az alkotmányban szabályozni, mert az maga is "társadalmi berendezkedés". Ma inkább az a vélemény, hogy az alkotmánynak szabályozni kell a pártok helyzetét, és funkcióit, mert a politikai párt a demokrácia jelentős része, ami azonban az alkotmányellenes pártok elismerésének és betiltásának



problematikájával terhelt. Fontos kérdések, hogy az állam a politikai pártok alapításának szabadságába, célkitűzésébe, szervezetébe meddig avatkozhat bele, ami felveti a *pártok* rendszerének, (*jogi szabályozásának*) kérdését. A politikai pártok jogilag lehetnek egyesülések, társaságok és így külső- és belső jogviszonyainak megítélésére a rendes bíróság illetékes. A politikai pártok továbbá lehetnek közjogi szervezetek, amikor funkciójuk, szervezetük stb. szabályozására párttörvényre van szükség. Az összes demokratikus államok természetesen tartalmazznak szabályozást a politikai pártokkal kapcsolatban, pl.: a választási törvényben, a kormányban való részvételt illetően; a párt pénzügyeivel kapcsolatban, de alapításukra, tevékenységükre, szervezetükre alkotmányjogi szabályoknak vannak alávetve, és különböző eljárások tömege vonatkozhat a politikai pártokra, amelyek nem tekinthetők egyszerűen magánjogi egyesüléseknek.

A politikai pártok az alkotmányokban nem egységesen és hasonlóan szabályozottak jogilag. Szabályozásra kerülhet 1. a párt megalakulása, de ez sohasem éri el, mint egyesülés, az állami szerv státusát, 2. a választás és a választási propaganda, amit részben az alkotmány, részben a választási rendszer határoz meg. A pártoknak ugyanis igényük van, hogy szerepeljenek a hivatalos szavazólapon, megilleti őket a részleges költségpótlék, továbbá az, hogy képviselőket jelöljenek, hogy az alkotmánybíróság előtt megtámadhassák a választásokat.

A parlamentben képviselt kvázi állami szerveknek nevezik, ahol ugyanis frakciókban tevékenykednek és ellenőrzik a kormányt. Igényük van továbbá pénzügyi támogatásra is. A képviselők bizonyos távolságban vannak az őket küldő pártoktól, ugyanis a néptől szerzett mandátumukat nem veszíthetik el a politikai pártok rendszabályai alapján. Az is igaz, hogy a kormánypárt és az ellenzéki feladat, érdek, és a felelősség közösségében van, pl. a parlament működési rendjét illetően. A kormánypárt a parlamenti rendszerben rendelkezik a jogi norma szabályozási felségjogával és a kormányvezetési funkciót ellenőrző felségjoggal is. A kormánypárt (pártok) liberális demokráciában a legfontosabb állami funkciókat illetően nagyobb állami közelségbe jutnak mint más pártok, elnyerik a legfelsőbb szervezési és döntési funkciókat, és együtt kell vinniük a párt és az állami politikát a párt bázisaira alapozva, bizalomban és egyetértésben, hogy azok meg legyenek valósítva.

A politikai összeférhetetlenség is érvényesül, amikor kimondják pl. hogy a párt "alkalmazottai" nem lehetnek valamely állami szerv tagjai, így érik el ugyanis pl. az alkotmánybíróság politikai semlegességét.

A *pártok, mint a jogi szabályozás tárgyai* témában meg kell említeni, hogy a jognak kell szabályozni a politikai pártok keletkezését és megszűnését; a felfegyverzett és katonailag szervezett pártalakulatokat be kell tiltani; a jogi szabályozásnak, vagy a jogi rendszernek elő kell írni a belső demokráciát és szabályozni kell az adományokat, a névtelen adományokat tiltani kell, valamint a párt jövedelmeit és az általa felvett hiteleket nyilvánosságra kell hozni, de lehetnek ellenszolgáltatás nélküli segélyek is.

### *3. Következtetések az általános államtanba és a hazai államelméletbe foglalt ismeretanyag alapján.*

a) Elfogadjuk, hogy az általános államtan, mint tudomány, amely általános és integratív szemléletet követ, tulajdonképpen bevezetés az alkotmányjogba, vagyis elemzi az alkotmányban használt politikai fogalmakat, kategóriákat, így alkotmánytani jellegű is. Úgy gondoljuk azonban, hogy ez a bevezető jelleg fennáll az államfilozófiát az államszociológiát, a közigazgatási jogot, a nemzetközi jogot, a pénzügyi jogot, az egyházjogot illetően is. Felvethető továbbá ez a jelleg a politikai tudományokat, illetve a politikai szociológiát illetően is stb.

b) Elfogadjuk, hogy az állam mint szociológiai, illetve normatív egység (entitás) is vizsgálható, és az hogy az államnak négy alapjellegzetessége van: 1) állam népe; 2) az állam területe; 3) az állam szuverén közhatalma; 4) az állam szervezete. A jog pedig hozzájárul ezen egység stabilizálásához. Megállapítható azonban, hogy a fentiek nem teszik feleslegessé az állam általános sajátosságainak vizsgálatát, azt, hogy az állam: történelmi kategória: hogy léte társadalmi szükséglet, amit az állam társadalmi rendeltetése fejez ki. (Céljai, feladatai): hogy funkcióin keresztül valósítja meg céljait és feladatait; hogy a fizikai kényszer legitim alkalmazásának monopóliumával és a kényszerítés formalizált specifikus eszközeivel rendelkező intézmény; hogy a néptől, a társadalomtól elkülönült, szuverenitással rendelkező közhatalom; hogy a munkamegosztás külön ágát képező szervezet, és végül a társadalmi, gazdasági környezetével sajátos kölcsönhatásban van. Fontos továbbá az államforma, különösen a jogállami demokrácia vizsgálata is, azon túl, hogy az állami szervezet vizsgálatánál felhasználható a szervezet-szociológiai ismeretanyag és fontos a politikai-jogi legitimitás vizsgálata is. Az államforma olyan megközelítése is jelentős, hogy az az egyedi államok bizonyos különös-közös vonásait fejezi ki absztrakt formában és hogy különböző összetevői vannak. Ezek az összetevők: 1) a kormányforma (amely az alkotmányban van rögzítve); 2) az államszervezet, amely az állam belső tagozódását jelenti, összefüggésben az unitárius illetve a föderatív államszerkezettel. E két fő elem azonban szoros kapcsolatban van a hatalom gyakorlás módszereivel és a benne résztvevő szervezett társadalmi infrastruktúrával.

c) Elfogadjuk az államcélok és a feladatok vizsgálatát is, de rendkívül fontosnak tartjuk ezek fogalmi bemutatását is. Az államcél ugyanis azt fejezi ki, hogy az államot vezető csoport szubjektíve mit tart szükségesnek az állammal elérni, hogy fennmaradjon. Az állami feladat pedig az államcél konkrétabb megfogalmazása, részekre bontása, azt fejezi ki, hogy az adott állami célt vagy célokat melyik állami szervnek és milyen eszközökkel, illetve hogyan kell megvalósítania, vagyis azok amelyek az adott állami szerv hatáskörét megalapozzák. Az állam funkciói (vagy fő feladatai) az állam tényleges tevékenységét és annak tényleges hatását fejezi ki, a "van" világhoz tartoznak és az állami tevékenység általános – közös – vonásait mint fő irányait jelöli. A

bemutatott megközelítés mellett más is létezhet, ami azonban összefügg az állami tevékenységforma és a társadalmi viszonyok összefüggő csoportjai közötti okozati összefüggéssel. A bemutatott védelmi és szociálpolitikai feladatok is az állami tevékenység fő irányaként foghatók fel, de mégis inkább beszélhetünk az állam gazdasági, politikai, kulturális és önépítő funkcióiról, összefüggésben az organizatórius funkcióival.

d) Elfogadjuk a szervezett társadalom mind demokratikus infrastruktúra fogalmát is, a politikai pártokkal, a tömegkommunikációs eszközökkel, az egyházakkal, az egyesülésekkel. Az egyesülések osztályozását illetően kiemeljük, hogy vannak például szabadidős, szociális, kulturális, tudományos, politikai, gazdasági egyesülések és fontos azok jogi szabályozása, a döntéseket befolyásoló szerepének vizsgálata. Fontosnak tartjuk még a jogállami demokráciában érvényesülő ellenállási jog bemutatását is. Az ellenállási jog ugyanis a jogállami demokráciában a különböző kormányzati döntésekkel szemben érvényesülhet jogilag előírt formában.

IGNÁC PAPP

## ÜBER DIE ALLGEMEINE STAATSLEHRE

(Zusammenfassung)

Die Studie beschäftigt sich in erster Linie mit drei Themenkreisen. Erstens schildert der Verfasser die geschichtliche Ausbildung der Themen der allgemeinen Staatslehre von Buntschli zu Pernthaler. Zweitens schreibt er über den Inhalt einiger ausgewählten Themen gemäss der Schilderung von Gerster und Pernthaler. Diese sind vor allem: die charakteristischen Merkmale der allgemeinen Staatslehre als Wissenschaft; die Apperzeption des Staates als soziologische und normative Einheit; die allgemeinen Züge des Staatszwecks und der Staatsaufgabe; und die organisierte Gesellschaft als demokratische Infrastruktur. Zum Schluss zieht der Verfasser einige wissenschaftlichen Folgerungen im Spiegel der allgemeinen Staatslehre und ungarischer Staatstheorie.



RUSZOLY JÓZSEF

## A választási bíráskodás korszerű alapvetése

Az 1951. március 12-i német szövetségi törvény  
(Wahlprüfungsgesetz) létrejötte

1. A választási bíráskodás — az érvényességükben vitatott képviselő-választások elbírálása — a történetileg kialakult alkotmánybíráskodás legrégibb ágainak egyike. Az angol parlament alsóházában a XVII. században jelent meg először, majd mivel e ház és orgánumai politikailag pártos ítélezést folytattak, e hatáskör 1868-ban bírósági hatáskörbe került. A kontinentális fejlődésre inkább hatott 1789-től érvényesülő francia megfelelője (vérification pouvoirs). Ez Franciaországban 1958-ig, számos országban máig él. Lényege: e funkciót megfelelő orgánumok (osztályok, bizottságok) előkészítésével magának az illetékes törvényhozó testületeknek (háznak, kamarának) a teljes ülése gyakorolja.<sup>1</sup>

2. A tág értelemben vett német jogterületre — tehát Ausztriába és Svájcba is — a képviselői verifikációnak ez utóbbi, francia-belga rendszere hatolt be, mégpedig egyaránt szövetségi és tagállami szinten. A Német Birodalomban a Reichstag 1876-i házszabályreformja után általában továbbra is a kisorsolt képviselői osztályok jártak el, azonban választói panasz, képviselőtársi kifogás, valamint az osztályokban fölmerült alapos kétely esetén az ülészakonként újraválasztott választási bíráskodási bizottság (Wahlprüfungskommission) a polgári perrendtartás (ZPO) figyelembe vételével alkotta meg véleményét. Mind az osztályok, mind e bizottság csupán előkészítő szerv volt; az ítéletet maga a birodalmi gyűlés mondta ki. E megoldást számos tartományi gyűlés (Landtag) átvette. Noha jócskán voltak politikailag motivált döntések, ezek Németországban viszonylag kis visszhangra találtak. Nem így a francia osztály-szisztémában eljáró bécsi Reichsrat némely, nemzetiségpolitikailag is színezett döntései, melyek nyomán már a múlt század végén fölvetődött, hogy a választási bíráskodást más közjogi perekben is ítélező alkotmánybírárságra kellene ruházni, amint ezt Georg Jellinek, az akkor még

---

<sup>1</sup> Ruszoly József: A választási bíráskodás története Európában. Acta Jur. et Pol. Tom. XXII. Fasc. 7. (Szeged, 1975) passim; Ruszoly József: A választási bíráskodás Magyarországon 1848-1948. (Bp., 1980.) 23-38. p.; József Ruszoly: Zur Institutionengeschichte der parlamentarischen Wahlprüfung in Europa. Der Staat, 21. Band (1982) 203-229. p.

bécsi, később heidelbergi professzor nagy hatású füzetében (Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich, 1885) meg is írta.

Az 1920-ban létrehozott osztrák alkotmánybíróság (Verfassungsgerichtshof) a hagyományos választási bíráskodás mellett egyebek között megkapta az utólagos – pl. összeférhetetlenség miatti – mandátumelvonás elbírálásának a jogát is. A Weimari Köztársaságban, noha néhol tagállami szinten (Württembergben, Hessenben) a hagyományos állambíróság (Staatsgerichtshof) hatáskörébe ruházták át e korábban féltve őrzött parlamenti kompetenciát, birodalmi és tartományi (tagállami) szinten egyaránt az 1919. évi birodalmi alkotmány szerint a birodalmi gyűlés mellett szervezett felemás választási bíróság példája érvényesült. E Wahlprüfungsgericht beim Reichstag három tagját a birodalmi gyűlés választotta, két tagját pedig a birodalmi elnök nevezte ki a birodalmi bíróság (Reichsgericht) bírái közül; azért közülük, mivel az alkotmányban megkövetelt birodalmi közigazgatási bíróság (Reichsverwaltungsgericht) nem jött létre. E mintegy rész-alkotmánybírósággént is eljáró vegyes összetételű fórum a birodalmi gyűlési választások fölülvizsgálásán kívül több rokonterületen is ítélkezett: elbírálta az utólagos mandátumvesztésre tett indítványt, továbbá a birodalmi elnökválasztások és a népszavazások (Volksabstimmung, Volksentscheid) eredményeit is. Új jelenség volt, hogy e választási bíráskodás valamennyi választásra kiterjedt, akár volt ellenük panasz vagy kifogás, akár nem; sőt a panasz visszavonása sem vezetett az eljárás megszüntetéséhez (Offizialverfahren).

Míg korábban a házszabályok, újabban a választási bíráskodási törvények a szervezeti, hatásköri és eljárási kereteket általában a polgári perrendtartás szabályainak (ZPO), kivételesen – így Württembergben – a büntető perrendtartás (StPO) normáinak mutatis mutandis alkalmazásával több-kevesebb tüzetességgel szabályozták; alkalmazandó anyagi jogi normák – egy-két részterület kivételével – egyáltalán nem voltak. Ezeket mintegy szokásjogként a gyakorlat alakította ki. A választási bíráskodás intézménye a weimari korban vesztett korábbi jelentőségéből, hiszen jobbra a lajstromos választás technikai normái alkalmazásának elbírálására szorítkozott.<sup>2</sup>

Bár a részletesebb kutatások még hiányoznak, az eddigi adatok arra vallanak, hogy a második világháború után, 1946-tól folyamatosan újjáalakuló német Landtag-ok általában a korábbi megoldásokat újították föl: vagy a francia-belga rendszerben maguk látták el tagjaik verifikációját, vagy újjászervezett állambíróságaikra (Staatsgerichtshof) bízta ezt, miként pl. Hessen tette.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ruszoly (1975) 37-46. p.; Ruszoly (1980) 34-38. p.; Ruszoly (1982) 221-224., 226-227. p.

<sup>3</sup> Hermann Schmitt-Vockenhausen: Die Wahlprüfung in Bund und Ländern unter Einbeziehung Österreich und der Schweiz. Ein Beitrag zum Wesen der Parlamentarischen Demokratie. (Bad Hamburg v.d. H.-Berlin-Zürich, /1969/) passim.

3. A szövetségi alkotmány megalkotásakor azonban új dimenziókba került e jogterület is. Elégge egyértelmű volt az igény arra, hogy a Weimari Köztársaság birodalmi állambírósága (Staatsgerichtshof) helyébe, amely főként föderális jellegű vitákkal foglalkozott, jóval szélesebb, valamennyi szövetségi szinten előforduló vitás közjogi ügyre kiterjedő, tehát általánosabb hatáskörű szövetségi alkotmánybírószágot (Bundesverfassungsgericht) hozzanak létre. Ennek hatásköre egyébként azóta is erre az öt főbb jogterületre terjed ki: 1. a társadalomban vett alkotmányvédelemre (az alapjogok védelmére, a pártbetiltásra, a választási bíráskodásra, a szövetségi elnök és a bírák fölötti ítélkezésre); 2. a legfőbb szövetségi szervek közötti szervezeti viták eldöntésére; 3. a szövetség és a tartományok közötti, valamint tartományon belüli viták elbírálására; 4. a belső jogforrásonak és a nemzetközi szerződéseknek az alkotmánnyal való egyeztetésére, az absztrakt normakontrollra, végül 5. az állampolgárok alkotmányos panaszainak (Verfassungsbeschwerde) elbírálására.<sup>4</sup>

A nyugatnémet tartományi miniszterelnökök konferenciája tartományonként egy, összesen tizenegy tagból álló előkészítő bizottságot választott. E bizottság 1948. augusztus 10-23. között a bajorországi Herrenschiemsee szigetén megfogalmazott jelentésének 8. fejezetében a Bundesverfassungsgericht hatáskörébe sorolta az ítélkezést a szövetségi gyűlés tagjainak választásáról és — weimari mintára — tagságuk elvesztéséről ("über die Gültigkeit von Wahlen zum Bundestag und über den Verlust der Mitgliedschaft beim Bundestag"). A csatolt szövetségi alaptörvény őstervezete (Entwurf eines Grundgesetzes) a Bundestagról szólván 51. cikkelyében ezzel némileg ellentétesen megosztott hatáskört kívánt szabályozni:

(1) Die Wahlprüfung obliegt zunächst dem Bundestag. Bleibt die Gültigkeit einer Wahl bestritten, so entscheidet das Bundesverfassungsgericht. Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, dass statt dessen ein besonderes Wahlprüfungsgericht entscheidet. Ist die Gültigkeit einer Wahl im Ganzen angefochten, so bewendet es bei der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgericht. Das Nähere, insbesondere die Antragsbefugnis wird durch Bundesgesetz geregelt.

(2) Absatz (1) gilt entsprechend, wenn streitig ist, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft bei dem Bundestag verloren ist.

---

<sup>4</sup> Vö. *Schiffers*, Reinhard: Grundlegung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951. (Düsseldorf, 1984) ism. Ruszoly József, Társadalomkutatás 1987/1:94-96. p.; *Schiffers*, Reinhard: Die Entstehung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht und die Erfahrungen der Weimarer Zeit. = Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland. Entwicklungslinien bis zur Gegenwart. Hrsg. Lothar Albetin und Werner Link. (Düsseldorf, 1981) 277-300. p.; *Schiffers*, Reinhard: "Ein mächtiger Pfeiler im Bau der Bundesrepublik". Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951. Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. Sonderdruck aus Heft 1/1984, 66-102. p.; *Schiffers*, Reinhard: A birodalmi kamarai bíróságtól a szövetségi alkotmánybírószáig. Jogtudományi Közlöny, 1986. március, 146-151. p. (különösen: 150-151. p.) Közreadta R.J. (Ruszoly József).

Magyarul: (1) A választási bíráskodás először a szövetségi gyűlés hatáskörébe vág ugyan, ám ha a választás érvényessége, vitatott marad, a szövetségi alkotmánybíróság dönt. Szövetségi törvény azonban helyette külön választási bíróságot is föllállíthat; ha viszont a választás érvényességét egészében támadják meg, mindenképpen a szövetségi alkotmánybíróság jár el. A közelebbi szabályokat, különösen az indítványozási (panasz!) jogot szövetségi törvény szabályozza. (2) E szabályok a szövetségi gyűlési tagság elvesztésére is vonatkoznak.

A Bundesverfassungsgericht hatásköréről rendelkező 98. cikkely 7. pontja az előbbire utalva az idézett jelentésben szereplő szavakkal megismétli e kettős "választási bíráskodási" hatáskört. Mivel a cikkely hátrább esik, nyilvánvalóan csakis a kétféleképpen is megosztott hatáskört érintheti.<sup>5</sup>

Az ezzel egyidejűleg megfogalmazott, az SPD véleményét kifejező Mentzel-tervezet a törvényhozó gyűlés (Gesetzgebende Versammlung) tagjainak választási bíráskodását az alkotmánybírósági feladattal fölrüházott kölni legfelsőbb bírósági külön tanácsra (Besonderer Senat bei dem Obersten Gericht) kívánta bízni. Ez az előbbi megoldással annyiban mindenképpen megegyezett, hogy e kérdést a szociáldemokraták is mint az alkotmánybíráskodás részét szemlélték.<sup>6</sup>

A külön Wahlprüfungsgericht föllállításának lehetősége a III. albizottság augusztus 17-i ülésén vetődött föl. Az eredeti tervezet 37. cikkelyébe Brill és Küster bizottsági tagok javaslatára be is került, szerintük ugyanis mentesíteni kellett volna a szövetségi alkotmánybíróságot a többségi (egyéni) választási rendszer okozta kicsinyes vitáktól. Az indoklás is e mentesítést emelte ki, hangsúlyozva, hogy egy választásnak egészében való megtámadása viszont csakis az alkotmánybíróság elé tarthat.

4. A tervezet 51. cikkelye a tartománygyűlések képviselőiből összegyűlt, az alkotmányozó gyűlés szerepét betöltő parlamentáris tanácsban (Parlamentarischer Rat) lényeges változásokon ment át.

A szervezeti bizottság (Organisationsausschuss) szeptember 16-i előkészítő ülésén többen bíralták a külön választási bíróság (Wahlprüfungsgericht) gondolatát, hiszen — mint Walter Strauss (CDU) képviselő kifejtette, ezt valószínűleg úgyis a szövetségi alkotmánybíróságnál alakítanák meg. Szeptember 14-én Schwalber (CSU) rátarti módon azzal kívánta ennek mellőzését, hogy a szövetségi gyűlés az állam egyik főszerve lévén, ezért tagjainak mandátumaival nem lehet holmi külön bíróságnak, hanem csakis magának a szövetségi alkotmánybíróságnak foglalkoznia. Törölték is a rá való utalást, s az átszerkesztett (1) bekezdés immár így hangzott:

---

<sup>5</sup> Verfassungsausschuss der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen: Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee von 10. bis 23. August 1948. München (1948) 48., 68. 75. p.

<sup>6</sup> Sörge! Werner: Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, 1969. 209. p.



Die Wahlprüfung obliegt dem Bundestag. Bleibt die Gültigkeit einer Wahl bestritten, so entscheidet das Bundesverfassungsgericht. Das Verfahren wird Bundesgesetz geregelt.

Magyarul: A választási bíraskodás a szövetségi gyűléshez tartozik. Ha a választás vitatott, marad, a szövetségi alkotmánybíróság dönt. Az eljárást szövetségi törvény szabályozza.

A szervezési bizottság október 7-i ülésén Fecht (CDU) képviselő azt kívánta, hogy az eljárás — általában — a szövetségi gyűlésben fejeződjék be, s csak e törvényhozó testület legyen jogosítva — kivételesen — a döntést e szövetségi alkotmánybíróságra átruházni, különben minden ügy mindkét fórumot megjárja. Hogy itt mennyire nem pártkérdésről volt szó, jól mutatja, hogy Katz szociáldemokrata képviselő is pártolta e megoldást, míg elvtársa, Lőbe (SPD) felemás álláspontot foglalt el. Részint az 1918. előtti birodalmi gyűlési gyakorlatra hivatkozva a szövetségi gyűlés eljárása mellett volt, részint kijelentette, hogy csak a vitatott ügyeket (pontosan: "was bestritten bleibt") kell átruházni az alkotmánybíróságra. Hermann Rechenberg, a Bonner Kommentar e részbeni szerzője szavait tévesen értelmezi, mikor úgy véli, hogy a szociáldemokrata képviselő általában vitatta volna az alkotmánybírósághoz fordulás jogi útját.

Fecht felvetése ellen nyilatkozott viszont Dehler (FDP) és de Chapeaurouge (CDU) képviselő. Az utóbbi kijelentette: itt olyan politikai vitákról van szó, melyekben a szövetségi gyűlés többségi határozattal dönt; az érintettek védelme érdekében minősített többséget igényelt volna.

Winner (CDU) az önkényes többségi határozattal szemben abban látta a védelmet, hogy a szövetségi gyűlés csak azt állapítsa meg: mely ügyekben nincs vita, a vitás esetekben pedig a bírósághoz vezessen az út.

Walter (CDU) fölvetette, hogy egyáltalán mikor vitatott a választás érvényessége. A bizottság Katz javaslatára úgy határozott, hogy akkor döntsön az alkotmánybíróság, ha egy képviselő választásának érvényessége vagy a választás egészében vitatott marad. Mücke (SPD) szerint a választás érvényessége akkor is vitatott, ha a Ház valamely kisebbsége vitatta. A bizottsági többség kitartott a plénum többségének döntési joga mellett. Egyébként Fecht javaslata, amely a szövetségi gyűlésre bízta volna, mely ügyeket utal az alkotmánybíróság elé, csupán elnöki szavazattal bukott meg.

Éles vita volt a bizottságban arról is, hogy eleve megállapítsák-e azokat az okokat, melyek utólag is a képviselői mandátum elvesztéséhez vezetnek, avagy hagyják ezeket külön törvényre. E kérdésnek rögtöni szabályozása ellen Lehr (CDU) bizottsági elnök és Herz (SPD) fő érve az volt, hogy az alkotmányt nem lehet ilyen részletkérdésekkel terhelni. A bizottság végül a Walter (CDU) és Herz (SPD) képviselők javaslatára úgy döntött, hogy e külön törvényben nem az eljárást (Verfahren), hanem a "közelebbieket" (Nähere) kell szabályozni, melyekbe az anyagi részletszabályok is beleérthetők lettek volna. A szervezési bizottság kijelölt albizottsága november 2-4-i ülésén tovább finomította a szöveget, így a bizottság 5-én végül is az 51. cikkely e szövegében állapodott meg:

(1) Die Wahlprüfung obliegt dem Bundestag. Bleibt die Gültigkeit von Wahlhandlungen bestritten, so entscheidet das Bundesverfassungsgericht. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

(2) Entsprechendes gilt, wenn streitig ist, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft bei dem Bundestag verloren hat.

A választási bírászkodás tehát a szövetségi gyűlés elé tartozik, ha viszont a "választási cselekmények" érvényessége vitatott marad, a szövetségi alkotmánybíróság dönt. A közelebbieket szövetségi törvény szabályozza. Ez vonatkozik a képviselői tagság elvesztésének vitatottságára is.

Mivel e szöveg a szövetségi alkotmánybíróság hatásköréről még mindig bizonytalanságot tükrözött, a főbizottság (Hauptausschuss) második, november 11-i ülésén von Brentano és Laforet CDU-képviselők kifogásaira, Süsterhenn (CDU) javaslatára ezt így tették egyértelművé:

Gegen die Entscheidung des Bundestages ist die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts zulässig.

Magyarul: A szövetségi gyűlés határozatát a szövetségi alkotmánybíróság kifogásolhatja. A (2) bekezdést pusztán stilárisan módosították.

Az általános szövegszerkesztő bizottság (Allgemeiner Redaktionsausschuss) további kisebb módosításával a főbizottság az 1949. január 7-i második olvasásban e szövegben állapodott meg:

(1) Die Wahlprüfung obliegt dem Bundestag. Gegen die Entscheidung des Bundestages ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

(2) Das gleiche gilt, wenn ein Abgeordneter des Bundestages die Mitgliedschaft verloren hat.

A főbizottság február 9-i ülésén a harmadik olvasás alkalmával von Brentano (CDU) képviselő javaslatára az általános szerkesztőbizottság fogalmazását elfogadva e szövegben állapodott meg:

(1) Die Wahlprüfung obliegt dem Volkstag. Er entscheidet auch, ob ein Abgeordneter des Volkstags die Mitgliedschaft verloren hat.

(2) Gegen die Entscheidung des Volkstags ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig.

(3) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

Amellett, hogy a Bundestag egyúttal Volkstagként (népi gyűlés) szerepel, figyelemre érdemes a szöveg újraszervezése: az (1) bekezdésben egymás mellé került a választási bírászkodás és a mandátumvesztés, mint egyaránt a parlament hatáskörébe tartozó ügy; a (2) bekezdés szerint ez ellen a szövetségi alkotmánybírósághoz panaszt (Beschwerde) lehet tenni; a (3) bekezdésként a cikkely végére került, hogy a "közelebbieket" szövetségi törvény szabályozza.

E fogalmazás a főbizottság negyedik, május 5-i, valamint a plénum május 6-i ülésén csupán annyit változott, hogy a Volkstag elnevezést visszállították Bundestagra. Végül a május 8-i utolsó szavazáson a szövetségi alaptörvényeknek ez — az átszámozás folytán 41. — cikkelye e máig érvényes végső szövegezést nyerte:

(1) Die Wahlprüfung ist Sache des Bundestages. Er entscheidet auch, ob ein Abgeordneter des Bundestages die Mitgliedschaft verloren hat.

(2) Gegen die Entscheidung des Bundestages ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig.

(3) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

A főbizottság 1948. november 11-i ülésén von Brentano (CDU) javaslatát, mely szerint az első választások alkalmával a "főbíróság" járna el, nem fogadták el.<sup>7</sup>

5. A nyugatnémet tartományi miniszterelnökök jogi bizottsága az alaptörvénnyel kapcsolatos legfontosabb kérdésekről Bad Königsteinben 1949. július 27-én ajánlat formájában törvényjavaslatokat fogadott el. Az alkotmányjogi kérdések között a választási bíráskodás mindjárt a második helyen szerepelt. A 2. sz. mellékletben csatolt javaslat (Entwurf einer Wahlprüfungsordnung des Bundestages) mintájául a Reichstag 1871-i (1876-i!) házszabályai, valamint a friss hesseni választási bíráskodási szabályzat szolgáltak, különösen a határidőhöz kötött s a választójogosultat megillető megtámadási jog tekintetében.<sup>8</sup>

Hasonló indoklással 1949. szeptember 7-ről egy törvénytervezet ismeretes. Szerzője Walter Strauss (CDU), a hesseni államminisztérium államtitkára, a Parlamentarischer Rat tagja, a későbbi szövetségi igazságügyi államtitkár.<sup>9</sup> E két, alapjában véve megegyező tervezet a fölhasznált 1876-i házszabályok szellemében a szövetségi gyűlés választási bíráskodási döntésének előkészítését megosztja a hét kisorsolt képviselői osztály és egy választási bíráskodási bizottság (Wahlprüfungskommission, Wahlprüfungsausschuss) között. Közösek abban is, hogy nem ismerik a hivatalból való eljárást.

A szövetségi gyűlés filius ante patrem még a törvény megalkotása előtt létrehozott 2. számú, választási bíráskodási bizottságának (Wahlprüfungsausschuss) 1950. január 20-i 5. ülésén jelentette be a szövetségi Belügyminisztérium képviseletében von Nathasius, hogy a bizottsági munka alapjául szolgáló választási bíráskodási törvény referenstervezete (Referentenentwurf) már elkészült, a törvénytervezet pedig a következő héten a kabinet elé kerül. A törvénynek meg kell állapítania a panaszra jogosultak körét és a panaszbenyújtás határidejét. Kiemelte, hogy e bizottság más, mint a többi, mivel mintegy bírói tevékenységet (quasi- richterliche Tätigkeit) kell végeznie. Oly hatáskörökkel is bírnia kell, melyek lehetővé teszik más hatóságok

---

<sup>7</sup> Klaus-Berto v. Doeming – Rudolf Füsslein – Werner Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel der Grundgesetz = Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Band 1, Tübingen, 1951. 360-362., Hermann Rechenberg: 38. Lieferung, Art. 41. Zweitbearbeitung (1978), 3-7. p. = Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar); Schrifffers, Reinhard: A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvényének létrejötte. Állam és Igazgatás, 1985. március, 210-218. p. (Közreadta Ruszoly József.)

<sup>8</sup> Deutscher Bundestag, Archiv I-116 - A (Materialien zum Wahlprüfungsgesetz vom 12. März 1951) / = Materialien/ Anlage 3 zu Nr. 8.

<sup>9</sup> Materialien: Anl. 2 zu Nr. 8.

segítségének (közvetlen) igénybevételét (Rechts- und Amtshilfe), amelyet a régebbi német választási bíraskodási szervek közvetlenül nem tehettek meg.

A bizottság megállapította, hogy mindazideig a választási "megtámadások" (panaszok) földolgozásának semmilyen "anyagi alapja" nem volt, éppen ezért azt is meg kellene állapítani, hogy melyek azok az "alapok", melyek a választási panaszt (Wahlanfechtung) egyáltalán igazolhatják. Vitás volt a létrejövő törvény visszaható ereje is. A bizottság mindenesetre elhatározta: amíg törvény nincs, érdemi munkába nem foghat. A jogi bizottság mellett – ha óvatosan is – e bizottság is igényt tartott a törvénytervezet megtárgyalására.<sup>10</sup>

A szövetségi kormánytól március 21-én jóváhagyott törvénytervezetet Adenauer kancellár április 6-án küldte meg a tartományokat képviselő szövetségi tanácsnak, a Bundesrat-nak.<sup>11</sup> A tervezetből, miként az indoklás is kiemelte, hiányzott a weimari korban szokásos hivatalból való eljárás: a választás megállapított eredményének fölülbírálása. A Bundesrat április 18-i módosító javalatai jórészt éppen e hiányzó hivatalból való eljárás visszahozatalának jegyében fogantak.<sup>12</sup> A kormány ezekkel egyetlen, a 9. § (1) bekezdéséből való törlés kivételével egyetértett. A kancellár május 24-én immár a szövetségi tanács észrevételeinek kíséretében küldte meg a javaslatot a Bundestag elnökének.<sup>13</sup> A szövetségi gyűlés június 15-i 69. ülésén ezt a választási bíraskodási bizottságnak adta ki. E bizottság Schneider (FDP) elnöklétével június 26. és október 11. között kilenc (7-15.) ülésében foglalkozott a tervezettel. Előadója Ewers (DP), társelőadója pedig Mommer (SPD) volt.

A június 26-i 2. sz. bizottsági általános vitában több fölvetett kérdés közül hármat vitattak meg alaposabban.

1. Arra a kérdésre, hogy a Bundestag delegálhatja-e maga helyett e bizottságot az ügyek eldöntésére is, a bizottság az alaptörvény alapján úgy foglalt állást, hogy nem, mivel az általa előkészített ügyekben csakis a teljes ülés dönthet.

2. A bizottság kimondta, hogy az előzetes megbeszélések zártak, maguk a tárgyalások azonban nyilvánosak lesznek.

3. A törvényjavaslat általános indoklása (Begründung) szerint a tervezetből, miként a korábbi szabályozásokból, az anyagi megtámadási okok (die materielle Anfechtungsgründe) teljesen hiányoznak, mivel azokat az alapelveket a sokéves gyakorlat alakította ki, s ezért fejlődőképesnek kell maradniuk. Maga a törvény kimondatlan eljárási jellegű (Verfahrensgesetz); a

<sup>10</sup> Materialien: Nr. 6 (BT-2. Aussch. 5. Sitz.)

<sup>11</sup> Ulrich Enders – Konrad Reiser: Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Bd. 2. 1950 (Boppard am Rhein, 1984) 281. p.; Materialien: Nr. 1. (BR-Drucks. Nr. 204/50); Reinhard Schiffers: Zwischen Bürgerfreiheit und Staatschutz. Wiederherstellung und Neufassung des politischen Strafrechts in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1951. Düsseldorf, 1989.; Reinhard Schiffers: Grundlegung des strafrechtlichen Staatschutzes in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1951. Vierteljahrsshefte für Zeitgeschichte. Sonderdruck aus Heft 4/1990. 589-607. p.

<sup>12</sup> Materialien: Nr. 2. (zu BR-Drucks. Nr. 204/50)

<sup>13</sup> Kabinettsprotokolle 2:398. p.; Materialien: Nr. 4. (BT-Drucks. Nr. 983)

parlamentnek olyan külön funkcióját szabályozza, amely a törvényhozói eljárásához kapcsolódó házszabályok keretébe nem illeszthető.

Az előadó mégis fölvetette a kérdést: nem kellene-e a választások érvényességének okait fölvenni e törvénybe? Mommer képviselő társelőadóként erre nemmel válaszolt. A bizottság pedig megállapította, hogy e törvény semmilyen, a már megtörtént választásra vonatkozó jogot nem alkothat. Az anyagi jogi szabályoknak pedig a választási törvényben van a helyük.

Ez utóbbiban nyilvánvalóan tévedtek. Nyilván a 2. sz. bizottság figyelmét elsősorban az kötötte le, hogy egy már megtörtént választással kapcsolatban alkot törvényt, arra viszont nem is gondolt, hogy ez a jövőre is szól.<sup>14</sup>

A részletes vitákban elhangzott módosító javaslatokat a rendszeres intézményi bemutatásra hagytuk.<sup>15</sup>

A bizottsági munkálatok eredményét a 2. sz. bizottság elnöke október 12-én küldte meg a 23. számú, jogi és alkotmányjogi bizottság (Ausschuss für Rechtswesen und Verfassungsrecht) elnökének, ahova a szövetségi gyűlés szeniorbizottsága (Ältestenrat) már szeptember elején átutalta (volna).<sup>16</sup> E 23. sz. bizottság október 17. és 1951. január 3. között négy ülésben foglalkozott vele. Mivel az október 17-i első ülésen a választási bíraskodási bizottság előadója és társelőadója még nem vett részt, a tervezet általános vitája áthúzódott az október 24-ére is.

Schneider (FDP), a 2. sz. bizottság elnöke, itt mint társelőadó, von Nathusiusszal, a Belügyminisztérium képviselőjével egyetértésben a jogi bizottságban is azt emelte ki, hogy a választási bíraskodási bizottság "mintegy bírói" (quasi-richterliche) funkciót lát el.

Schneider megindokolta, hogy bizottsága miért nem pártolta a visszaható erejű anyagi jogi szabályok fölvetését. Azt viszont nem zárta ki, hogy a jövőre új szövetségi választási törvénybe fölvehessék őket. Von Nathasius az anyagi jogi szabályok hiányát azzal magyarázta, hogy ezeket a weimari időszakban is nélkülözték.

Szóbakerült itt is, hogy — a Bundesrat kívánságainak engedve — ne csak a választójogosultak tehessenek panaszt, hanem az eljárás hivatalból is megindulhasson, legalább a választásvezetők részéről. Vitatták a quasi-bírói feladatokat ellátó választási bírósági bizottság összetételét, különösen a létszámát és a frakciók arányos képviselését.

Schneider arról is szólt, hogy vitatott az alkalmazható eljárásjogi szabályok jellege is. Ellentétben a Bundestrattal, amely a büntető perrendtartást vélte alkalmazhatónak, saját eljárási rend teljes körű kidolgozását kívánta, kapcsolódva a szövetségi alkotmánybírószághoz is. A 2. sz. bizottság szerint e saját eljárási szabályok hiányait a polgári perrendtartás szabályainak alkalmazásával kell kitölteni. Von Nathasius kitartott a büntető perrendtartás szabályainak alkalmazása mellett.

<sup>14</sup> Materialien: Nr.8. (BT-2. Aussch. 6. Sitz.)

<sup>15</sup> Materialien: Nr.9-15. (BT-2. Aussch. 9-13. Sitz.)

<sup>16</sup> Materialien: Nr.16. (BT-2. Aussch.), Nr.18. (BT-Präs.)

A választási bíráskodási bizottság összetételét illetően Etzel (BP) a kisebb frakciók képviselői végett az eredeti javaslatban előterjesztett nagyobb taglétszám mellett kardoskodott.<sup>17</sup>

Az októberi 24-i ülésen az előadó Ewers (DP) a kétszintű választási bíráskodás újdonságát emelte ki, különösen hangsúlyozva a Bundesverfassungsgericht bevonásának jelentőségét. Visszatért a materiális bíráskodási jog szabályozásának hiányára, arra is figyelve, hogy ha már a parlament fölé bíróság kerül, a törvényhozó köteles megszabni milyen jogi alapon döntsön. Arra a kérdésre, hogy ebben az eljárásban a választási törvény érvényessége is elbírálható-e, szabályozás szükségességét hangoztatta. Fontosnak tartotta azt is, hogy a megalkotandó "politikai büntetőjog" tényállásainak milyen hatása lehet a választások érvényességére. Ennek szabályozását ekkor is a választási törvénybe valónak vélte.

Itt is megállapították, hogy a vitatott választási ügyekben a szövetségi gyűlés dönt, mivel az alaptörvény szerint bizottságra nem lehet e hatáskört átruházni.<sup>18</sup>

A részletes tárgyalás<sup>19</sup> eredményeit ehelyütt is az intézményes bemutatásra utalva említtem meg, hogy 1951. január 3-án a törvényjavaslatot véleményező két bizottság együtt adott "szóbeli jelentést" (Mündlicher Bericht) a Háznak, melyhez csatolták a javaslat közösen megfogalmazott szövegét is.<sup>20</sup>

Ewers előadó írásbeli jelentését (Schriftlicher Bericht) a január 18-i napló függelékeként terjesztette be, de csak 24-én tárgyalták.<sup>21</sup>

A szóbeli jelentés rövid történeti visszatekintéssel kezdődött. Eszerint a régi Reichstag gyakorolta választási bíráskodási döntésekben nyilvánvalóan több volt a politika, mint az objektív jogalkalmazás; ezért szakított vele a weimari alkotmány 31. cikkelye, s állította föl a Wahlprüfungsgericht-et. A Grundgesetz 41. cikkelye harmadik megoldást választott: előbb a Bundestag hoz ugyan "döntést" ("Entscheidung"), ám ez ellen panasszal lehet fordulni a Bundesverfassungsgericht-hez. A parlament dönt ugyan e "közigazgatási vitában" (Verwaltungsstreitigkeit), ám ezt független bíróság bírálja fölül, ami a szövetségi gyűlést is a törvények lehető objektív alkalmazására sarkallja, hiszen tekintélye is függ ettől. A bizottsági módosítások arra irányultak, hogy a "politikai célszerűséget" mindinkább a találó jogalkalmazással helyettesítsék.

---

<sup>17</sup> Materialien: Nr.19. (BT-23. Aussch. 63. Sitz.)

<sup>18</sup> Materialien: Nr.20. (BT-23. Aussch. 64. Sitz.) – A "politikai büntetőjogról" lásd Reinhard Schiffers: Zwischen Bürgerfreiheit und Staatschutz. Wiederherstellung und Neufassung des politischen Strafrechts in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1951. (Düsseldorf, 1989); Reinhard Schiffers: Grundlegung des strafrechtlichen Staatschutzes in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1951. Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. Sonderdruck aus Heft 4/1990. 589-607. p.

<sup>19</sup> Materialien: Nr.20-22. (BT-23. Aussch. 64-68., 80. Sitz.)

<sup>20</sup> Materialien: Nr.23. (BT-Drucks. Nr. 1756)

<sup>21</sup> Materialien: Nr.24-26. (BT-112. Sitz.; BT-Umdr. Nr.52 neu)

A jelentő kiemelte, hogy e törvény csak eljárásjogi rendelkezéseket tartalmaz, noha az anyagi választási bíraskodási jog mindkét bizottságban vita tárgya volt. Sem 1919 előtt, sem utána nem volt igény ennek szabályozására, hiszen az eljáró szervek maguk fejlesztették ki. A jövőre nézve nyitva maradt a kérdés, hogy nem lenne-e célszerű a törvényhozásnak a két eljáró szervet bizonyos anyagi jogi szabályokhoz kötnie, melyeknek egységes bázisán a jog továbbfejleszthető lenne. E kérdést a jelentés a jövőendő választójogi törvénybe utalta. — A jelentés ezután szakaszonként ismertette a bizottsági módosításokat.<sup>22</sup>

A részletes vitában csupán a 16 §-hoz (az átszámozás előtti 12. §-hoz) érkezett módosítás a szociáldemokrata frakció részéről; ezt a szövetségi gyűlés — miként az egész javaslatot, szakaszonként — vita nélkül fogadta el.<sup>23</sup>

A Bundesratban egyedül Bajorország képviselője nyújtott be javaslatot a 2. § (2) bekezdésének módosítására. Eszerint a petíció joga csak az adott választókerület választóira terjedjen ki. Ezt a tanács február 8-án elvetette.<sup>24</sup>

Heuss elnök, Adenauer szövetségi kancellár és Lehr belügyminiszter ellenjegyzésével, a Bundesgesetzblattban 1951. március 12-én hirdette ki az így elfogadott választási bíraskodási törvényt (Wahlprüfungsgesetz).<sup>25</sup>

6. A javaslat 1. §-a az alaptörvény 41. §-ára utalva, ezt mintegy megismételve kimondta: (1) a Bundestag dönt saját tagjainak választásairól, fönnhagyva a Bundesverfassungsgericht-hez való panasz jogát; (2) ha a választást érvényteleníti, döntenie kell arról is, hogy milyen terjedelemben kell megismételni.

A Bundesratnak az (1) bekezdéshez fűzött módosító javaslata az alaptörvény megismétlésének elkerülésére ("Der Bundestag stellt die Gültigkeit der Abgeordneten zum Bundestag fest.) túlnőtt a pusztá stiláris módosításon, ezért a bizottságok nem fogadták el.

A 2. sz. bizottság Ewers előadó 1950. július 11-i javaslatára a bizottság 20-ai ülésén az érvénytelenség jogkövetelményeit a választási törvényre hivatkozva a (2) bekezdést jelentősen átfogalmazta, s a megismételt választást külön (3) bekezdésbe utalta. A 23. sz. bizottság október 24-én hosszas vita után a (2) bekezdésnek harmadik változatát dolgozta ki, mely végül Mommer (SPD) előterjesztése után november 28-án nyerte el végső, csupán az "adódó következményekre" való pusztá utalásokban megfogalmazott szövegét.<sup>26</sup>

A javaslat 2. §-a szerint a választási vizsgálat (bíráskodás!) beadványra (panaszra!) indul, melyet minden választójogosult benyújthat. A Bundesrat

---

<sup>22</sup> Materialien: Nr. 25. (BT-112. Sitz.)

<sup>23</sup> Materialien: Nr. 26. (BT-Umdr. Nr. 52. neu); Nr. 27. (BT-113. Sitz.); Nr. 28. (BT-Beschl. Nr. 113/1)

<sup>24</sup> Materialien: Nr. 29-32. (BR-Drucks. Nr. 80/51, 80/1/51; BR-49. Sitz.; BR-Drucks. 131/51)

<sup>25</sup> Materialien: Nr. 33. (BGBl. I. S. 166)

<sup>26</sup> Tanulmányom e szakaszához a 15. és 19. sz. jegyzetekben hivatkozott forrásokat kapcsolom. Függelékben hasábosan közlöm a törvény megszövegezésének három változatát.

módosító javaslata kétirányú volt: (1) a beadvány (panasz) a határozathozatalig hivatalból (amtswegen) is beterjeszthető; (2) a választójogosultak csakis választókerületükben és tartományukban élhetnek panasszal. Az első módosítást a szövetségi tanács a korábbi törvényhozással is indokolta, a másodikat pedig a visszaélés esetleges elkerülésével. A hivatalból való kifogás korábban is ismeretes volt, a Weimari Köztársaságban a legteljesebb mértékben, hiszen hivatalból minden választás a választási bíróság elé került.

A hagyományos megoldás szerint minden választó csak a saját választókerületében emelhetett panaszt, vagy vehetett részt a panasztételben, ahol választójogát egyébként is gyakorolhatta. Az indoklás korábbi szabályozásra vonatkozott, ez azonban nem volt általános. Érdekes viszont a bonni alaptörvény 38. cikkelyében megfogalmazott klasszikus parlamentáris szabály, mely szerint a képviselő az egész nép képviselője (Vertreter des ganzen Volkes), tehát minden választónak érdeke fűződhet annak tisztázásához, hogy a szövetségi államban bárhol tartott választás érvényes vagy érvénytelen.

A 2. sz. bizottság július 26-án elfogadta a hivatalból való eljárást; meghatározta kik jogosultak hivatalból a beadványok való előterjesztésére: a tartományi és szövetségi választásvezetők, valamint a Bundestag elnöke. Ez a később is megmaradt.

A választójogosultak panaszjogának saját választókerületükre való korlátozása a bizottságokban föl sem merült. A Bundesrat 1951. február 9-i ülésén a Bajorországot képviselő Ringelmann indítványozta ugyan e korábbi szűkítést, különösen azért, hogy elejét vegyék a nagyobb számú petíciónak, indítványnak azonban nem fogadták el.

A Bundestag döntését előkészítő választási bíráskodási bizottság (Wahlprüfungsausschuss) eredetileg 15 rendes és 15 póttagból állott volna, a 2. sz. bizottság azonban e létszámot 7-7-re korlátozta, azzal a Fröhlich (WAV) képviselő által javasolt kiegészítéssel, hogy a bizottságban képviselőnek nem jutó kisebb frakciók egy-egy tagja tanácskozási joggal jelen lehessen. A választott bizottsági tisztségviselők közül törölték a jegyzőt (Schriftführer), hiszen az írásbeli munkára külön apparátus állt a bizottság rendelkezésre.

A 23. sz. bizottság is elfogadta e megoldást, kiemelve, hogy a tanácskozó tagok közreműködésével a 2. sz. bizottságnak addig is jó tapasztalatai voltak. Hogy a választási bíráskodási bizottságban minden frakció rendes taggal képviseltesse magát, csak akkor lehetett volna eleget tenni, ha a Hondt-féle lajstromos választási rendszer követelményére figyelemmel legalább 21 tagból kellett volna állnia.

A határozatképességről és a bizottságon belüli szavazásról rendelkező 4. §-ban csak a szavazategyenlőség okozott csak gondot. Az eredeti megoldást, mely szerint ez esetben az elnök szava dönt, a 2. sz. bizottság 1950. szeptember 21-én úgy módosította, hogy szavazategyenlőségnél a javaslat elvetettnek minősül. A 23. sz. 1950. október 24-én hosszas vita után visszatért ugyan a döntő elnöki szavazathoz, 1951. január 3-án azonban mégis a 2. sz. bizottság megoldását vették át.



A javaslat eredeti 5. §-át Ewers előadó javaslatára a 2. sz. bizottság eljettette. A helyébe iktatott 5a § (az új 5. §) az eljárás menetét — az előzetes vizsgálatot és a tárgyalást — szabályozta. Ezt csekély módosítással a 23. sz. bizottság is helyben hagyta.

Az "idézésekről" (fölvívásokról, értesítésekről) rendelkező 6. § (3) bekezdését a 2. sz. bizottság július 20-án annyiban módosította, hogy az eredeti javaslattal szemben úgy rendelkezett, nem valamennyi szövetségi gyűlési képviselőt kell értesíteni, csak a házelnököt. Ugyanakkor az értesítendő sorába fölvetta az illetékes tartományi választásvezetőt és a megtámadott képviselő frakcióját is.

A 2. sz. bizottság október 4-én e szakasz (4) bekezdését kiegészítette a "megidézett" (meghívott és értesített) résztvevők (Beteiligten) önálló indítványozási jogával (selbständiger Antragsrecht), a résztvevőknek az aktákba való betekintési jogát pedig az (5) bekezdésben a Bundestag irodájára korlátozta.

A 7. §-t Ewers előadó javaslatára a 2. sz. bizottság a bizottsági tárgyalásról fölvelt "jegyzőkönyre" (Niederschrift) vonatkozó (3) bekezdés kivételével teljesen új szövegezésben fogadta el.

A 2. sz. bizottság szeptember 5-én a határozatról szóló eredeti 8. §-t is teljesen mellőzve helyette 8a, 8b, 8c és 8d §§-t fogadott el. Ezek alapján Ewers előadó javaslatán alapultak, de Mommer társelőadó indítványára 21-én, majd Ewers október 11-i kezdeményezésére még jelentősen módosították őket.

A 2. sz. bizottságnak ezen az utolsó ülésén Ewers előadó javaslatára 8aa §-ként új szakaszt (az új számozás szerint: 9. §) iktatott be. Eszerint a határidőkre, idézésekre, kirendelésekre, megesketésekre, valamint a tanúk és szakértők jogaira a polgári per szabályait kell alkalmazni.

A 23. sz. bizottság a választási bíraskodásról rendelkező 6-8d §§-at (6-12. §§) 1950. november 28-án és 1951. január 3-án nem szakaszonként, hanem összességükben tárgyalta. Schneider (FDP), aki a 2. sz. bizottság elnökeként itt társelőadói tisztet töltött be, hangsúlyozta, hogy az ügyek természetéhez illő eljárási rendet kellett bizottságának megfogalmaznia, amely túlmege az e tekintetben semmitmondó kormányjavaslaton, s nem a polgári vagy a büntető perrendből való. Ha ilyen sajátos eljárási rend nem lenne, bármely ügyvéd a legkisebb szabálysértést is bepanaszolhatná az alkotmánybíróaság előtt. Az eljárási rend kazuisztikus. A vita ezúttal nem magáról az eljárásról, hanem a Wahlprüfungsausschuss-ról szólt, melynek e törvénynél fogva a többi bizottsághoz képest privilegizált helyzete lett. Brill professzor (SPD) államjogilag aggályosnak vélte e bizottság eljárásának "jogtechnikai berendezését", mivel csupán előkészítette a Bundestag döntését. Von Nathasius, a Belügyminisztérium képviselője szerint e bizottság tulajdonképpen nem a házszabályok szerinti testület, hanem egy különfunkció ellátására törvény alapján megalkotott ad hoc grémium. Mivel Brill továbbra is aggályosnak tartotta e bizottság kiemelését a többi parlamenti bizottság közül, Wackerzapp képviselő (CDU) ezt elnevezésének módosításával próbálta ellensúlyozni. Miként a császárság korában, ezúttal is Wahlprüfungskommission-nak nevezné e testületet. A

bizottság nevét mégsem változtatták meg, megegyeztek viszont abban, hogy ez egy sui generis bizottság, mellyel nem hozhatók kapcsolatba a házszabályok.

Brill professzor helytelenítette, hogy a megtámadott képviselőt az eljárás résztvevőjének tekintsék, mivel érdekelt az ügy kimenetelében. Ewers előadó és a Belügyminisztériumot képviselő Füsslein kitartott a javaslat mellett; az utóbbi azzal a helyes indokkal, hogy a korábbi rendszabályok is résztvevőnek tekintették az ügyben érintett képviselőt.

Ewers arról is tudósított, hogy a 2. sz. bizottságban megvitatták, vajon e bizottság csak teljes, 7 tagú összetételében tárgyalhat-e. Végül — nehogy a munka szabotálható legyen — elegendőnek vélték, ha legalább 4 tag jelen van, ám ezt kiegészítették azzal, hogy a szóbeli tárgyaláson valamennyi tagnak kívánatos jelen lenni (8a § (2)).

A Bundestag az eredeti 9. § (1) — az átszámolás után: 13. § (1) — bekezdés szerint el nem fogadás esetén "meghatározott utasításokkal" visszautalhatta az ügyet a bizottsághoz. A 2. sz. bizottság ezt szeptember 13-án azzal tette egyértelművé, hogy e "meghatározott utasításokat" (bestimmte Weisungen) törölte. Mommer javaslatára viszont teljesen új bekezdésben kimondta, hogy másodszorra csak akkor utasítható el a bizottsági javaslat, ha a Ház új, megalapozott (indokolt) javaslatot is elfogad, másodszor ugyanis az ügyet nem utasíthatja vissza a bizottsághoz. A 9. § a 2. sz. bizottságtól szeptember 21-én nyerte el végső fogalmazását.

A 23. sz. bizottság 1951. január 3-i ülésén csupán a (3) bekezdésben szereplő "kitanítási" kötelezettség (Rechsmittelbelerhung) adott okot vitára, összefüggésben az alkotmánybírárságról készülő törvény 42. §-ával. Végül megmaradt a kormányjavaslatnak megfelelő szöveg.

A 10. § (14. §) lehetővé tette a házelnököknek és a szövetségi gyűlés tagságának legalább 1/5-ét alkotó kisebbségnek, hogy a panasz határidejének lejárta után is kérelmet nyújthasson be, ha kétségbe vonható a képviselő választhatósága a választás idején. A 2. sz. bizottság ezen szeptember 13-án annyiban változtatott, hogy e kisebbségnek legalább 100 tagot kellett számlálnia, ám ez esetben sem egyenesen ők, hanem kezdeményezésükre a házelnök nyújthatott be panaszt. Elhagyta a bizottság a szakasz utolsó mondatát, amely szerint ilyen ügyekben a nyilvánosság kizárható.

A 11. § (15. §) — hivatkozva az alaptörvény 41. §-ának (1) bekezdésére — kimondta, hogy a képviselő tagságát utólag bármikor elveszítheti, éppen ezért ennek indítványozását nem kötötte határidőhöz. A 2. sz. bizottság ehhez szeptember 13-án hozzá kívánta fűzni, hogy ezt is csak a 2. §-ban említettek indítványozhatják, utóbb azonban mellőzte ezt. Ewers előadó a 23. sz. bizottságban mégis arra hivatkozott, hogy a 2. §-ban említettek jogosultak ez esetben is a panasz megtételére. (Az utólagos mandátumvesztés oka a polgári jogok vagy az állampolgárság elvesztése, valamint elmebetegség lehet.)

A 12. § (16. §) eredeti megfogalmazás szerint a választás érvénytelenségének vagy a tagság utólagos elvesztésének a Bundestag által kimondása "jogerőre emelkedéséig" is a képviselői jogok és kötelezettségek szünetelését idézik elő, kivéve, ha Ház a másként határoz; semmi esetre sem

érinti ez az alaptörvény 46. cikkelyében megfogalmazott immunitási jogokat. Ewers előadó szeptember 21-i javaslata viszont csak azt tartalmazta, hogy az ilyen képviselő a határozat jogerőre emelkedéséig nem vehet részt a szövetségi gyűlés munkájában. Október 4-én a 2. sz. bizottság végleges megfogalmazásként ezt fogadta el, hangsúlyozva, hogy ez az immunitási jogokon kívül a képviselő "materiális jogait" (napidíj, utiköltség) sem érinti. E szabály szigorúságát (2) bekezdéssel enyhítették, amely szerint e szünetelés nem érvényesül, ha egyazon eljárásban legalább tíz képviselő mandátumát támadták meg.

A törvény következetes alkalmazása azzal fenyegetett, hogy a választások vagy a mandátumok érvénytelenné nyilvánításával megváltozhatnak a többségi viszonyok, a kisebb frakciók akár meg is szűnhetnek. Ezért is fogalmazták bele a kormányjavaslatba, hogy a Ház döntésének jogkövetkezménye alól kivételt tehet. Mivel azonban ennek pártpolitikai színezete lehetett volna, a 2. sz. bizottság hosszas vita után ama (2) bekezdést iktatta be. A vita azonban a 23. sz. bizottság január 3-i ülésén is folytatódott. Ewers előadóval szemben, aki védte e megoldást, a választási bíráskodás lényegi jogkövetkezményeit érintő számos fölcszólalás hangzott el.

Jaeger (CSU) szerint 1933-ban a hitleri Machtergreifung azzal ment végbe, hogy egy párton belül növekvő számban semmisítették meg a mandátumokat. Most is 20 képviselő kikapcsolásával megváltoznának a pártok közötti viszonyok. Ezért tartotta mérlegelendőnek, hogy (2) bekezdést arra az esetre is ki kellene terjeszteni, ha tíz képviselő mandátumát nem egyazon eljárásban ugyan, de egyidejűleg semmisítik meg.

Ewers szerint ez legfőljebb akkor következhetnék be, ha az alkotmánybíróság egy pártot alkotmányellenesnek nyilvánítana, és ezzel képviselői automatikusan elvesztenék választásukat. A 2. sz. bizottság azért választotta a tíz képviselővel teendő kivételt, mert a legkisebb frakció létszámát vette alapul. Többen vitatták e tizes szám helyességét, mire Mommer társelőadó bevallotta, hogy a 2. sz. bizottság valóságos panaszokból indult ki. Ugyanis Württemberg-Baden és Hessen valamennyi képviselőjét (33, ill. 36) azért támadták meg, mert e tartományokban az ún. Notgemeinschaft nem volt elismert párt, így nem is indulhatott.

Wackerzapp (CDU) inkább azokat a képviselőket szerette volna mentesíteni tagsági joguk azonnali fölfüggesztésétől, akiknek választását alaki szabályok megsértésével, nem pedig bűncselekményeik miatt semmisítik meg. Végül e bizottság is megmaradt a (2) bekezdés kivételezése mellett.

Ennek az átszámolás szerinti 16. §-nak végső szövegezése csak a szövetségi gyűlés 1951. január 24-i vitájában alakult ki. A szociáldemokrata frakció – hivatkozva az előzményekre és a többiek egyetértésére – teljesen új megoldást javasolt, és ezt vita nélkül el is fogadták. Eszerint (1) a mandátumának érvénytelenítésére vagy elvesztésére ítélt képviselő a határozat jogerőre emelkedéséig megtartja jogait és kötelességeit, de (2) a szövetségi gyűlés 2/3-os többséggel kimondhatja, hogy az ilyen képviselő a határozat jogerőre emelkedéséig nem vehet részt a Ház munkájában. A (3) bekezdés szerint a szövetségi alkotmánybíróság panasz esetén a (2) bekezdés szerinti határozatot

föloldhatja, ám a szövetségi gyűlés tagságának legalább 1/10-ét kitevő kisebbség indítványára éppen ellentkezőleg a (2) bekezdés szerinti határozatot maga is kimondhatja.

A Bundestagnak a megtámadott választás vagy a mandátum utólagos elvesztése ügyében hozott határozata az alaptörvény 41. cikkelyének (2) bekezdése szerint a Bundesverfassungsgericht-nél panasszal támadható meg. A kormányjavaslat 13.§-a (18. §) szerint panaszjog illette meg az érintett képviselőt, a szövetségi gyűlés tagságának 1/5-ét kitevő kisebbséget, valamint az olyan választópolgárokat, akiknek panaszát a Ház elutasította, s legalább százan voltak. Ha a panaszt a képviselő passzív választójogának a választás idejében való hiánya miatt emelték, akkor e jog — miként az eredeti panasz joga — a házelnököt is megillette. Végeredményben tehát azok élhettek további panaszjoggal, akik előbb a Bundestaghoz is fordulhattak, kiegészülve természetesen az ügyben érintett képviselővel.

Mivel az eljárás résztvevőinek köre a bizottsági tárgyalások során lényegesen átalakult, Ewers előadó javaslatára a 2. bizottság szeptember 21-én e szakaszt is átigazította. A panaszjog eszerint kiterjedt:

1. az alapeljárás 6. § (2) bekezdése szerinti résztvevőire;
2. a szövetségi gyűlés elnökére, abban az esetben is, ha legalább 100 képviselő kéri (utóbbi esetben közülük egy vagy több képviselőt meg is bíz a panaszeljárásban való részvételre);
3. az alapeljárás 6. § (3) bekezdés szerinti részvevőire, ha a szövetségi gyűlés nem adott helyt a szóbeli tárgyaláson tett indítványuknak.

Változatlan maradt a 13. § (2) bekezdése, amely szerint e panaszeljárás a szövetségi alkotmánybírószági törvény szerint zajlik.

A 23. sz. bizottság 1951. január 3-i ülésén Ewers előadó (DP) indítványára az egész kérdést a készülő alkotmánybírószági törvénybe utalták. A 13. § (2) bekezdése szerint eredetileg csak a panaszeljárásra (Beschwerdeverfahren) alkalmazták volna e törvényt, ettől kezdve viszont magára az alkotmánybírószág előtt emelendő panaszra (Beschwerde) (is) kiterjesztették hatályát, miért is a panaszosok körét is az a törvény szabta meg.

A szövetségi alkotmánybírószági törvény vonatkozó 48. §-ának létrejötte maga is heves viták közepette történt meg.

A szövetségi Igazságügyi Minisztériumban készült 1949. december 6-i Geiger-féle előadótervezet 35. §-a szerint a szövetségi gyűlés határozata ellen az érintett képviselő, valamint a szövetségi gyűlés törvényes taglétszámának legalább 1/3-át kitevő kisebbség a határozat keltétől számított 4 héten belül emelhet panaszt a szövetségi alkotmánybírószágnál. A szociáldemokrata frakció december 14-i törvénytervezete az érintett képviselőn kívül a Bundestag frakcióit kívánta fölruházni a panasztétel jogával.

Az 1950. február 24/28-i kormánytervezet vonatkozó 43. §-a (a második fogalmazásban 42. §-a) az érintett képviselő s a Ház tagjainak legalább 1/5-ét adó kisebbség mellett 100 olyan választónak is megadta e jogot, aki a választás ellen már panaszt tett ("eine Minderheit von einhundert Wahlberechtigten, die gegen die Gültigkeit der Wahl Einpruch eingelgt haben").

A tervezet indokolása ehelyütt kifejezetten a hasonló rendelkezést tartalmazó választási bíraskodási törvénytervezetre utalt, amely – miként más jelei is vannak – 1950 februárjában már megszövegezést nyert.

A 23. sz. (jogi) bizottság július 4-i vitájában megoszlottak a vélemények. A jelentő Kiesinger (CDU) sem az érintett képviselőnek, sem a választópolgároknak nem kívánta megadni e jogot, hanem – a szociáldemokrata tervezetet is túllépve – csupán a frakcióknak. Schneider (FDP), a 2. sz. bizottság elnöke utalva a választási bíraskodási törvény tervezetének azon – szerinte – konstrukciós hibájára, hogy 2. §-a szerint minden választójogosult bárhol élhet panasszal a választás érvénytelensége ellen, szerencsétlennek tartotta volna, ha e törvény az alkotmánybíróság előtti további panaszjogot megtagadta volna tőlük.

A vitában tulajdonképpen azt kellett eldönteni, hogy a választók jogosultságát kiterjesszék-e erre is, avagy a parlament tekintélyét védjék-e, egyszersmind – a további választói panasz lehetőségének kizárásával – mentesítsék-e az alkotmánybíróságot az ügyek várhatóan nagy számától.

Arndt (SPD) a parlamenten kívüli személyi csoportok, azaz a választók jogosultságát védte, különösen arra az esetre, ha az egész választási aktus megtámadtatott. Javasolta, hogy e kérdést utalják a választási bíraskodási törvénybe. El is fogadták ennek Kiesinger általi megszövegezését, a későbbi szövegekben mégsem maradt nyoma, annál is inkább, mivel 1951. január 3-án éppen ellenkezőleg: a választási bíraskodási törvénytervezetbe foglalta bele e bizottság az e törvényre való utalást.

A bizottság második olvasatban 1950. december 12-én foglalkozott az alkotmánybírósági törvénnyel. Az albizottsági szövegezéssel ellentétben, amely egyebek mellett a képviselők 1/10-ének adott volna panaszjogot, a bizottság helyettük a frakciókat kívánta fölruházni ezzel, meghagyva annak a választónak is e jogot, akinek panaszát a Ház elutasította, s legalább 100 választójogosult is mellé állt.

Az 1951. március 12-i alkotmánybírósági törvény 48. §-a végső szövegezésében minden fölmerült panaszos jogát megerősítette. Eszerint a szövetségi gyűlési határozat ellen az alkotmánybíróság előtt panaszt tehet:

1. az érintett képviselő,
2. az elutasított peticionáló, ha száz választópolgár mellé állt,
3. egy frakció, valamint
4. a Ház tagságának legalább 1/10-ét kitevő kisebbség.<sup>27</sup>

A 14. §-t az átmeneti megoldást tartalmazta: a Bundesverfassungsgericht föllállításáig a Deutsche(s) Obergericht für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet, azaz az akkor éppen még működő ideiglenes nyugatnémet felsőbíróság illetékes. Ezt a 2. sz. bizottság előbb törölte, majd visszaiktatta, végül Ewers előadó javaslatára csak a 23. sz. bizottság hagyta ki január 3-án. Ekkor ui. már küszöbön állt az alkotmánybírósági törvény elfogadása is.

---

<sup>27</sup> Reinhard Schiffrers: Gundlgeung der Verfassungsgerichts- barkeit (1984) 11., 33., 69., 94., 253-255., 335., 438.p.

A javaslat 15. §-ának (1) /19. § (1)/ bekezdése a Bundestag előtti eljárás költségeit a szövetségre hárította, nem terjedt viszont ki ez a felek saját kiadásainak megtérítésére. A (2) bekezdés szerint további panasz eljárás költségeire az eljáró bíróság szabályai irányadók. A 23. sz. bizottságban Ewers e költségviselést a svéd választási bírászkodás megoldására vezette vissza, mely szerint mindenki a maga kockázatára tehet választási panaszt. Itt vetette föl azt is, hogy a további alkotmánybíróági eljárás kezdeményezését azzal is korlátozni lehetne, hogy e saját költségviselés kilátásba helyezésével az "értelmetlen" panaszokat eleve kizárják. Az erre vonatkozó (2) bekezdés végül elmaradt.

A javaslat 16. §-a (20. §) eredetileg csak a törvény hatályba lépte előtt a szövetségi gyűléshez beterjesztett panaszokat tekintette határidőn belül beérkezetteknek, ám a Bundesrat indítványából kiindulva a 2. sz. bizottság a törvény hatálybalépését követő egy hónapon belül lehetővé tette az újabb panaszok megtételét is. Mivel az első szövetségi gyűlési választások óta már másfél esztendő amúgy is eltelt, reménye szerint ennek nem volt gyakorlati jelentősége.

Feltűnő, hogy a törvény meghozatalában egyébként is milyen nagy szerepet játszottak az első választások esetei és körülményei. Ezeknek tudható be pl. a materiális választási bírászkodási jog szabályozásának mellőzése, a jövendő választási törvénybe való utalása is.

7. A választási bírászkodás egyetemes európai történetét a német nyelvű tudományosság számára összefoglaló tanulmányomban még azt írtam, hogy az intézmény (nyugat)német továbbfejlesztésének, a kétfokú eljárás bevezetésének kutatása nem a ma állam- és jogtörténetének feladata. <sup>28</sup>Első intézményről lévén szó, ez alapján véve igaz is. Azóta azonban nemcsak a mi történeti-jogi tudományaink merev elhatárolódása oldódott fel, hanem a nyugati, jelesül a német alkotmány- és jogtörténetírásnak is kibontakozóban van egy ága, amely a jelenkortörténetet is bevonta a kutatás körébe. <sup>29</sup>Magam is úgy vélem, hogy ha a források kutathatók, akkor az alkotmány- és jogtörténetnek nem szabad visszariadnia korábbi időszakokra vonatkozó kutatásainak hozzánk közelebbi eső folytatásától; annál kevésbé, mert vannak "mai" témák, amelyek igazán csak történeti megközelítésben tárhatók föl.

A jelenkortörténeti kutatások eddig sem álltak tőlem távol, hiszen számos közleményben foglalkoztam pl. a nemzeti bizottságok vagy köztársasági törvényünk (1946:I. tc.) kérdésével. Mostani átalakulásunk intézménytörténeti megalapozása indított arra, hogy korábbi kutatásaimat folytatva követésre érdemes példákkal szolgáljak a mai hazai törvényhozásnak. Sajnálom, hogy e

---

<sup>28</sup> Ruszoly (1982) 227. p.

<sup>29</sup> Az áttörést e téren a 25. Deutscher Rechtshistorikertag-on (Graz, 1984) Prof. Bernhard Diestelkamp (Frankfurt am Main) Rechtsgeschichte als Zeitgeschichte: Historische Betrachtungen zur Theorie vom Fortbestand des Reiches nach 1945 c. előadása jelentette.

figyelemfelhívásaim<sup>30</sup> ezideig a napi politikai megfontolások miatt kevés sikerrel járhattak. A választási bíráskodásnak pl. a történeti hagyományokat és a modern külhoni megoldásokat egyaránt mellőző leegyszerűsített megoldása nyert teret. Újabb kutatásokkal alátámasztott jobbító törekvéseimet azonban nem adom föl. Mivel a kibontakozó hazai alkotmányfejlődés – benne az alkotmánybíráskodás – jelentős részben éppen a (nyugat)német intézmények alkalmazására törekszik, nem mulasztatom el, hogy ezek alkotmánytörténeti gyökereivel is foglalkozzam. A münsteri egyetemen és a bonni szövetségi gyűlési archívumban 1989 nyarán DAAD-támogatással folytatott kutatásaim első eredményeinek közzététele az is indított, hogy a hasznosítható tanulságokra a magyar alkotmányosság továbbfejlesztésén munkálkodók figyelmét is fölhívjam. Örömmel teszem ezt éppen a Kovács István Emlékkönyvben, mert jó emlékezetű professzorunk alkotmánytörténeti kutatásaimat kezdettől fogva jószívvvel pártfogolta.

## JÓZSEF RUSZOLY

### GRUNDLEGENDE DER MODERNEN WAHLPRÜFUNG

#### Die Entstehung des bundesdeutschen Wahlprüfungsgesetzes vom 12. März 1951

##### (Inhaltsübersicht)

1. Über die Entstehung und die Entwicklung der parlamentarischen Wahlprüfung in England und Frankreich (*vérification pouvoirs*). 2. Wahlprüfung nach französischem Muster in Deutschland und Österreich. Die Wahlprüfung in der Kompetenz des *Verfassungsgerichtshofes* von Österreich (1920). Das *Wahlprüfungsgericht beim Reichstag* in Deutschland (1919). 3-4. Die Frage der Wahlprüfung in den Debatten des Grundgesetzes; die Entstehung des zweistufigen Systems der Wahlprüfung in Art. 41 GG (*Bundestag, Bundesverfassungsgericht*). 5. Eine chronologische Schilderung der Entstehungsgeschichte des Wahlprüfungsgesetzes: *Entwurf einer Wahlprüfungsordnung des Bundestages* vom 27. Juli 1949, Entwurf von Walter Strauss vom 7. September 1949; Entwurf eines Wahlprüfungsgesetzes (Regierungsvorlage) vom 21. März 1950; der Entwurf im Bundesrat (18. April 1950); vor dem Wahlprüfungsausschuss (26. Juli - 11. Oktober 1950) und im Ausschuss für Rechtswesen und Verfassungsrecht (17. Oktober 1950 - 3. Januar

---

<sup>30</sup> Ruszoly József: A választási bíráskodás: alkotmánybíráskodás. Magyar Tudomány, 1990. április, 405-419. p.; Ruszoly József: A nélkülözött választási bíráskodás. Magyar Nemzet, 1990. április 24.

1951); die Annahme des Gesetzes im Bundestag am 24. Januar 1951 und im Bundesrat am 8. Februar 1951; die Verkündigung im BGBl. Die Hauptfragen der allgemeinen Ausschussdebatten: das fehlende materielle Wahlprüfungsrecht (materielle Anfechtungsgründe), die Öffentlichkeit im Verfahren, die Anwendung bzw. Annahme der gewissen Regel aus der ZPO oder aus der StPO, die *sui generis* Prozessnormen im Wahlprüfungsverfahren, die *quasi-richterliche* Tätigkeit des Wahlprüfungsausschusses. 6. Einzelne Fragen in den Spezialdebatten der beiden Ausschüsse: Zurückführung des Officialverfahren auf den Antrag des Bundesrates (§ 2); Zusammensetzung des Wahlprüfungsausschusses aus 7 ordentlichen Mitgliedern und aus beratenden Mitgliedern der kleineren Fraktionen (§ 3); der Wahlprüfungsausschuss als *sui generis* Organ des Bundestages für die Vorbereitung der Wahlprüfungssachen; Beschwerden gegen den Bundestagsbeschluss an das Bunderverfassungsgericht, die Beschwerdeberechtigen (§ 13 des Entwurfes, § 18 des Gesetzes); Kollision zwischen dem Wahlprüfungsgesetz und dem Gesetz über das Bundesverfassungsgericht. 7. Die Entstehung des Wahlprüfungsgesetzes als ein verfassungsgeschichtliches Thema zeitgeschichtlichen Charakters. Im *Anhang*: die drei Texte (fassungen) des Gesetzenwurfes; der Gesetzestext wurde in *kursiv* gedruckt.

Der Verfasser beabsichtigt seine Ergebnisse aus in einem deutschsprachigen Aufsatz veröffentlichen.



## **Függelék (Anhang)**

### **Entwurf eines Wahlprüfungsgesetzes\***

---

\* Ehelyütt a törvénytervezet (helyesebben: törvényjavaslat) három egymás utáni szövegeztését közlöm: 1. a kormány által 1950. március 21-én elfogadottat és a szövetségi gyűlésben május 21-én előterjesztettet (Text 1), a 2. sz. (választási bíráskodási) bizottság október 11-i szövetségének nívumait (Text 2), valamint a 23. sz. (jogi és alkotmányjogi) bizottság módosításait (Text 3). A végleges törvénytörvény szöveget dőltbetűsen közlöm.

Text 1

Stand: 21. März 1950

(24. Mai 1950)

BT-Drucks. Nr. 983

Text 2

Stand: 11. Oktober 1950

Beschlüsse des 2.  
Ausschusses Materialien:  
Anlage zu Nr. 15

Text 3

Stand: 3. Januar 1951

Mündlicher Bericht des  
23. und des 2.  
Ausschusses (Beilage)  
BT-Drucks. Nr. 1756

*Der Bundestag hat das  
folgende Gesetz  
beschlossen:*

§ 1

(1) Über die Gültigkeit der  
Wahlen zum Bundestag  
entscheidet vorbehaltlich  
der Beschwerde gemäß  
Artikel 41 Absatz 2 des  
Grundgesetzes der  
Bundestag.

(2) Soweit eine Wahl für  
ungültig erklärt wird, ist  
zugleich darüber  
Bestimmung zu treffen, ob  
und in welchem Umfang  
sie zu wiederholen ist.

(2) Wird die Wahl eines  
einzelnen Abgeordneten  
für ungültig erklärt, gelten  
die Bestimmungen des  
Wahlgesetzes. Die sich  
daraus ergebenden  
Folgerungen sind in der  
Entscheidung  
festzustellen.

(3) Wird die Wahl  
innerhalb mehrerer  
Wahlkreise oder innerhalb  
eines oder mehrerer  
Länder für ungültig  
erklärt, so ist zugleich  
darüber Bestimmung zu  
treffen, in welchem  
Umfang eine Nachwahl  
statzufinden hat.

(2) Soweit eine Wahl für  
ungültig erklärt wird,  
sind die sich daraus  
ergebenden Folgerungen  
festzustellen.

## § 2

(1) Die Prüfung erfolgt nur auf Einspruch.

(2) Den Einspruch kann jeder Wahlberechtigte einlegen.

(2) Den Einspruch kann jeder Wahlberechtigte, jede Gruppe von Wahlberechtigten und in amtlicher Eigenschaft jeder Landeswahlleiter, der Bundeswahlleiter und der Präsident des Bundestages einlegen.

(3) Der Einspruch ist schriftlich beim Bundestag einzureichen und zu begründen; beo bevollmächtigter Vertreter benannt werden.

(4) Der Einspruch muß binnen eines Monats nach Bekanntmachung des Wahlergebnisses beim Bundestag eingehen.

(4) Der Einspruch muß binnen eines Monats nach Bekanntmachung des Wahlergebnisses beim Bundestag eingegeben; für den Präsidenten des Bundestages beginnt die Frist mit seiner Wahl zum Präsidenten.

(5) Die Vorschriften gelten entsprechend beim Erwerb der Mitgliedschaft durch Nachwahl oder durch Nachrücken in der Liste.

(5) Die Vorschriften gelten entsprechend beim Erwerb der Mitgliedschaft durch Nachwahl oder durch Nachrücken aus der Liste.

(5) Die Vorschriften gelten entsprechend beim späteren Erwerb der Mitgliedschaft.

## § 3

(1) Die Entscheidung des Bundestages wird durch den Wahlprüfungsausschuß vorbereitet.

(2) Der Wahlprüfungsausschuß besteht aus 15 Mitgliedern und 15 Stellvertretern. Er wird vom Bundestag für die Dauer der Wahlperiode gewählt. In ihm sollen alle Fraktionen des Bundestages vertreten sein.

(3) Der Wahlprüfungsausschuß wählt mit Stimmenmehrheit aus seiner Mitte den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter sowie den Schriftführer. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des ältesten Mitgliedes.

#### § 4

Der Wahlprüfungsausschuß ist beschlußfähig, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Er beschließt mit Stimmenmehrheit; bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden.

#### § 5

(1) Die Stützungen des Wahlprüfungsausschusses sind öffentlich.

(2) Der Wahlprüfungsausschuß besteht aus 7 ordentlichen Mitgliedern, 7 Stellvertretern und je einem ständigen beratenden Mitglied der Fraktionen, die in ihm nicht durch ordentliche Mitglieder vertreten sind. Er wird vom Bundestag für die Dauer der Wahlperiode gewählt.

(3) Der Wahlprüfungsausschuß wählt mit Stimmenmehrheit aus seiner Mitte den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des ältesten Mitglieds.

#### § 4

Der Wahlprüfungsausschuß ist beschlußfähig, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Er beschließt mit Stimmenmehrheit; bei Stimmengleichheit ist ein Antrag abgelehnt.

#### § 5 (5 a)

(1) Der Vorsitzende bestimmt für jeden Einspruch einen Berichterstatter.

(2) Der Wahlprüfungsausschuß bestimmt selbst seine Tagesordnung und Termine. Der Präsident des Bundestages ist berechtigt, ebenfalls Sitzungen anzuberaumen.

(2) Der Ausschuß tritt zunächst in eine Vorprüfung der einzelnen Fälle ein. Durch die Vorprüfung ist der Verhandlungstermin so vorzubereiten, dass möglichst nach einem einzigen Verhandlungstermin die Schlußentscheidung erfolgen kann.

(3) Im Rahmen der Vorprüfung ist der Ausschuß berechtigt, Auskünfte einzuziehen und, soweit deren Anwesenheit im Verhandlungstermin nicht erforderlich ist oder zweckmässig erscheint, Zeugen und Sachverständige vernehmen und beeidigen zu lassen.

(4) Alle Gerichte und Verwaltungsbehörden haben dem Ausschuß Rechts- und Amtsbilfe zu leisten. Bei Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen sind die Beteiligten des § 6 Absatz 2 eine Woche vorher zu benachrichtigen; sie haben das Recht, Fragen stellen zu lassen und den Vernommenen Vorhalte zu machen.

(2) Der Ausschuß tritt in eine Vorprüfung ein, insbesondere darüber, ob der Einspruch form- und fristgerecht eingelegt ist. Durch die Vorprüfung ist der Verhandlungstermin so vorzubereiten, daß möglichst nach einem einzigen Verhandlungstermin die Schlußentscheidung erfolgen kann.

(3) Im Rahmen der Vorprüfung ist der Ausschuß berechtigt, Auskünfte einzuziehen und nach Absatz 4 Zeugen und Sachverständige vernehmen und beeidigen zu lassen, soweit deren Anwesenheit im Verhandlungstermin nicht erforderlich ist oder nicht zweckmässig erscheint.

(1) Der Vorsitzende bestimmt für jeden Einspruch einen Berichterstatter, der vor dem Ausschuß den Sachverhalt vorträgt und sein Rechtsgutachten abgibt.

(2) Zu den Verhandlungsterminen ist mindestens eine Woche vorher derjenige zu laden, der den Einspruch eingelegt hat. Wenn mehrere Personen gemeinschaftlich Einspruch eingelegt haben, genügt die Ladung eines Bevollmächtigten (§ 2 Absatz 3) oder eines der Antragsteller.

(3) Von dem Verhandlungstermin sind gleichzeitig zu benachrichtigen a) die Abgeordneten des Bundestages, b) der Bundesminister des Innern.

(1) Vor der Schlußentscheidung ist in jeder Anfechtungssache Termin zur mündlichen Verhandlung anzuberaumen, wenn nicht alle Beteiligten nach Absatz 4 auf Anberaumung eines solchen Termins verzichtet haben.

(2) Zu den Verhandlungsterminen sind mindestens eine Woche vorher derjenige, der den Einspruch eingelegt hat und der Abgeordnete, dessen Wahl angefochten ist, zu laden. Wenn mehrere Personen gemeinschaftlich Einspruch eingelegt haben, genügt die Ladung eines Bevollmächtigten (§ 2 Absatz 3) oder eines der Antragsteller.

(3) Von dem Verhandlungstermin sind gleichzeitig zu benachrichtigen: a) der Präsident des Bundestages, b) der Bundesminister des Innern, c) der Bundeswahlleiter, d) der Zuständige Landeswahlleiter, e) die Fraktion des Bundestages, der der Abgeordnete angehört, dessen Wahl angefochten ist.

(4) Die nach Absatz 2 und 3 Beteiligten haben das Recht auf Akteneinsicht.

§ 7

(1) Der Ausschuß prüft, ob der Einspruch form- und fristgerecht eingelegt ist. Wenn dies der Fall ist, verhandelt er darüber, ob der Einspruch begründet ist. Er kann Auskünfte beiziehen, Zeugen und Sachverständige vernehmen und vereidigen. Die Gerichte und Verwaltungsbehörden haben ihm Rechts- und Amtshilfe zu leisten.

(2) Die auf Grund der Ladung oder Benachrichtigung Erschienenen sind zu hören. Wenn mehrere Personen gemeinschaftlich Einspruch eingelegt haben, haben die Erschienenen, sofern kein bevollmächtigter Vertreter erschienen ist, einen Wortführer zu benennen; er ist zu hören.

(4) Die nach den Absätzen 2 und 3 genannten Personen sind Beteiligte an dem Verfahren. Sie haben ein selbständiges Antragsrecht.

(5) Alle Beteiligten haben das Recht auf Akteneinsicht im Büro des Bundestages.

§ 7

(1) Zu Beginn der mündlichen Verhandlung trägt der Berichterstatter die Sachlage vor und berichtet über die vom Ausschuß eingeholten Auskünfte und die etwa sonst beigebrachten Beweismittel. Als dann erhalten auf Verlangen der Einsprechende (bei mehreren der Bevollmächtigte gemäß § 2 Absatz 3), die sonstigen Beteiligten und der Abgeordnete, dessen Wahl angefochten ist, das Wort.

(2) Etwa geladene Zeugen und Sachverständige sind zu hören und, falls der Ausschuß dies für geboten hält, zu beeidigen. Die Beteiligten haben das Recht, Zeugen und Sachverständigen Fragen vorlegen zu lassen. Nach Abschluß einer etwaigen Beweisaufnahme ist den Beteiligten Gelegenheit zu Ausführungen zu geben. Das Schlußwort gebührt dem Anfechtenden.

§ 7

(1) Zu Beginn der mündlichen Verhandlung trägt der Berichterstatter die Sachlage vor und berichtet über das Ergebnis der Vorprüfung. Als dann erhalten auf Verlangen der Einsprechende (bei mehreren der Bevollmächtigte gemäß § 2 Absatz 3), die sonstigen Beteiligten und der Abgeordnete, dessen Wahl angefochten ist, das Wort.

(3) Über die Verhandlung ist eine Niederschrift aufzunehmen.

*(3) Über die Verhandlung ist eine Niederschrift aufzunehmen, in der die Aussagen der Zeugen und Sachverständigen wiederzugeben sind.*

## § 8

(1) Der Wahlprüfungsausschuß berät in nichtöffentlicher Sitzung über das Ergebnis der Verhandlung.

2) Der Beschluß über jeden Einspruch ist schriftlich abzufassen. Er enthält den Vorschlag des Ausschusses an den Bundestag, hat den Tatbestand festzustellen und die Rechtsgründe darzulegen. Jedes Mitglied des Ausschusses ist berechtigt, seine von dem Mehrheitsgutachten abweichende Meinung schriftlich niederzulegen und zu begründen.

(3) Die Beschlüsse des Wahlprüfungsausschusses sind dem Bundestag in einem schriftlichen Bericht vorzulegen, der durch mündliche Ausführungen vom Ausschuß gewählter Berichterstatter ergänzt werden kann. Der Bericht wird wenigstens drei Tage vor der Beratung im Bundestag an Sämtliche Abgeordnete verteilt.



(4) Mitglieder oder Stellvertreter können bei der Beschlußfassung nur mitwirken, wenn sie an der Verhandlung über den Gegenstand in vollem Umfang teilgenommen haben.

#### § 8 (8a)

(1) Die mündliche Verhandlung findet öffentlich statt.

(2) An jeder mündlichen Verhandlung sollen alle Ausschußmitglieder oder ihre Stellvertreter teilnehmen.

(3) Der Vorsitzende hat in der mündlichen Verhandlung die Befugnisse, die sich aus der sinngemäßen Anwendung der für den Zivilprozeß geltenden Bestimmungen ergeben.

(2) Für die mündliche Verhandlung gilt § 4, doch sollen an ihr alle Mitglieder oder ihre Stellvertreter teilnehmen.

#### § 9 (8aa)

Für das gesamte Verfahren sind die für den Zivilprozeß geltenden Bestimmungen entsprechend anzuwenden auf Fristen, Ladungen, Zustellungen, Verteidigungen und die Rechte und Pflichten von Zeugen und Sachverständigen.

§ 10 (8b)

(1) Der Wahlprüfungsausschuß berät geheim über das Ergebnis der Verhandlung.

(2) An der Schlußberatung können nur diejenigen ordentlichen und beratenden Mitglieder des Ausschusses oder ihre Stellvertreter teilnehmen, die der mündlichen Verhandlung beigewohnt haben.

(3) Bei der Schlußentscheidung ist kein Mitglied berechtigt, sich der Stimme zu enthalten.

(3) Bei der Schlußentscheidung gilt Stimmenthaltung als Ablehnung.

§ 11 (8c)

Der Beschluß des Ausschusses ist schriftlich niederzulegen; er muß dem Bundestag eine Entscheidung vorschlagen. Diese muß über die Gültigkeit der angefochtenen Wahl und die sich aus einer Ungültigkeit ergebenden Folgerungen bestimmen. Der Beschluß hat die wesentlichen Tatsachen und Gründe, auf denen die Entscheidung beruht, anzugeben. Wegen der Einzelheiten ist eine Bezugnahme auf den Akteninhalt zulässig.

§ 12 (8d)

*Einsprüche, die vor dem Inkrafttreten oder binnen eines Monats nach Inkrafttreten dieses Gesetzes beim Bundestag eingegangen sind, gelten als fristgerecht eingelegt.*

*Der Beschluß ist als Antrag des Wahlprüfungsausschusses an den Bundestag zu leiten und spätestens drei Tage vor der Beratung im Bundestag an sämtliche Abgeordnete zu verteilen. Bei der Beratung kann der Antrag durch mündliche Ausführungen des Berichterstatters ergänzt werden.*

§ 9

(1) Der Bundestag beschließt nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung über die Vorschläge des Ausschusses. Soweit er ihnen nicht zustimmt, sind sie an den Ausschuß zurückzuweisen. Dabei kann der Bundestag dem Ausschuß bestimmte Weisungen erteilen und ihm die Nachprüfung bestimmter rechtlicher oder tatsächlicher Umstände aufgeben.

§ 13 (9)

(1) Der Bundestag beschließt über den Antrag des Ausschusses mit einfacher Mehrheit. Soweit er ihm nicht zustimmt, gilt er als an den Ausschuß zurückverwiesen. Dabei kann der Bundestag dem Ausschuß die Nachprüfung bestimmter tatsächlicher oder rechtlicher Umstände aufgeben.

(2) Bei der Beratung des erneuten Antrages des Ausschusses kann seine Ablehnung nur durch Annahme eines anderen, den Vorschriften des ... 8c genügen en Antrages erfolgen. Eine nochmalige Zurückverweisung an den Ausschuß ist unzulässig.

(2) Der Ausschuß hat nach erneuter mündlicher Verhandlung dem Bundestag einen neuen Antrag vorzulegen. Dieser Antrag kann nur abgelehnt werden durch Annahme eines anderen Antrags, der den Vorschriften des § 11 genügt.

(2) Die Entscheidung des Bundestages über das Ergebnis der Prüfung ist den Antragstellern (§ 6 Absatz 2) und den von der Entscheidung betroffenen Abgeordneten unter Mitteilung der Gründe und einer Rechtsmittelbelehrung zuzustellen.

(3) Der Beschluß des Bundestages ist den Beteiligten (§ 6 Absätze 2 und 3) mit einer Rechtsmittelbelehrung zuzustellen.

#### § 10

Ergeben sich Zweifel, ob ein Abgeordneter im Zeitpunkt der Wahl wählbar war, so kann auch nach Ablauf der Einspruchsfrist (§ 2 Absatz 4) der Präsident des Bundestages oder eine Minderheit des Bundestages, die wenigstens ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl umfaßt, Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl einlegen. Der Wahlprüfungsausschuß kann in diesem Fall die Öffentlichkeit seiner Sitzungen ausschließen.

#### § 14 (10)

Ergeben sich Zweifel, ob ein Abgeordneter im Zeitpunkt der Wahl wählbar war, so kann auch nach Ablauf der Einspruchsfrist (§ 2 Absatz 4) der Präsident des Bundestages Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl einlegen. Er muß dies tun, wenn eine Minderheit von einhundert Abgeordneten es verlangt.

# § 11

Nach den Vorschriften dieses Gesetzes ist auch darüber zu entscheiden, ob ein Abgeordneter des Bundestages die Mitgliedschaft nachträglich verloren hat (Artikel 41 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes). Der Antrag an den Bundestag kann jederzeit gestellt werden.

# § 12

Stellt der Bundestag fest, daß die Wahl eines Abgeordneten ungültig ist, oder daß ein Abgeordneter die Mitgliedschaft verloren hat, so ruhen, fall der Bundestag in seiner Entscheidung nichts anderes bestimmt, bis zur Rechtskraft der Entscheidung die Rechte und Pflichten des Abgeordneten; jedoch bleiben die Bestimmungen des Artikel 46 des Grundgesetzes unberührt.

# § 15 (11)

*Nach den Vorschriften dieses Gesetzes ist auch zu verfahren, wenn darüber zu entscheiden ist, ob ein Abgeordneter des Bundestages die Mitgliedschaft nachträglich verloren hat (Artikel 41 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes). Der Antrag an den Bundestag kann jederzeit gestellt werden.*

# § 12

(1) Stellt der Bundestag fest, dass die Wahl eines Abgeordneten ungültig ist, oder dass ein Abgeordneter die Mitgliedschaft verloren hat, so darf er bis zur Rechtskraft der Entscheidung an den Arbeiten des Bundestages nicht teilnehmen.

(2) Dies gilt nicht, wenn der Beschluß des Bundestages mindestens zehn Abgeordnete betrifft.

# § 16

(1) Stellt der Bundestag fest, daß die Wahl eines Abgeordneten ungültig ist, oder daß ein Abgeordneter die Mitgliedschaft verloren hat, so darf der Abgeordnete bis zur Rechtskraft der Entscheidung an den Arbeiten des Bundestages nicht teilnehmen.

# § 17 (12a)

*(1) Von der Beratung und  
Beschlußfassung im  
Wahlprüfungsverfahren  
ist der Abgeordnete  
ausgeschlossen, dessen  
Wahl zur Prüfung steht.*

*(2) Dies gilt nicht, wenn  
in einem Verfahren die  
Wahl von mindestens  
zehn Abgeordneten  
angefochten wird.*

### § 13

(1) Die Beschwerde gegen den Beschluß des Bundestages über die Gültigkeit einer Wahl oder des Erwerbs der Mitgliedschaft im Bundestage oder über deren Verlust können der Abgeordnete, dessen Mitgliedschaft bestritten ist, eine Minderheit des Bundestages, die wenigstens ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl umfaßt, sowie mindestens hundert Wahlberechtigte, deren Einspruch gegen die Gültigkeit einer Wahl nicht stattgegeben worden ist, binnen eines Monats seit der Beschlußfassung im Bundestag beim Bundesverfassungsgericht erheben. Im Fall des ... 10 dieses Gesetzes steht das Beschwerderecht neben dem Abgeordneten und

### § 13

(1) Die Beschwerde gegen den Beschluß des Bundestages über die Gültigkeit einer Wahl oder den Erwerb der Mitgliedschaft im Bundestag oder über deren Verlust (Artikel 41 Absatz 2 des Grundgesetzes) ist beim Bundesverfassungsgericht einzulegen. Zur Einlegung der Beschwerde sind berechtigt: a) Die gemäß § 6 Absatz 2 Beteiligten. b) Auf Verlangen einer Minderheit von mindestens 100 Abgeordneten der Präsident des Bundestages; dem Verlangen der Minderheit muß der Präsident Folge leisten. Er muß auf Vorschlag dieser Minderheit einen oder mehrere Abgeordnete aus ihrer Mitte zum Vertreter in dem

### § 18

*Für die Beschwerde an  
das  
Bundesverfassungsgericht  
gelten die Vorschriften des  
Gesetzes für das  
Bundesverfassungsgericht*

einer Minderheit des  
Bundestages dem  
Präsidenten des  
Bundestages zu.

(2) Für das  
Beschwerdeverfahren vor  
dem  
Bundesverfassungsgericht  
gelten im übrigen die  
Vorschriften des Gesetzes  
für das  
Bundesverfassungsgericht

#### § 14

Bis zur Errichtung des  
Bundesverfassungsgericht  
s tritt an seine Stelle das  
Deutsche Obergericht für  
das Vereinigte  
Wirtschaftsgebiet, das  
nach Maßgabe dieses  
Gesetzes und seiner  
Verfahrensordnung  
entscheidet.

#### § 19 (15)

(1) Die Kosten des  
Verfahrens beim  
Bundestag trägt der Bund;  
die Beteiligten haben  
keinen Anspruch auf  
Erstattung von Auslagen.

Beschwerdeverfahren  
bestellen. c) Die gemäss §  
6 Absatz 3 Beteiligten,  
wenn und soweit in der  
Entscheidung des  
Bundestages Anträgen, die  
sie in der mündlichen  
Verhandlung des  
Wahlprüfungsausschusses  
gestellt haben, nicht  
stattgegeben worden ist.

(2) Für das  
Beschwerdeverfahren vor  
dem  
Bundesverfassungsgericht  
gelten die Vorschriften  
des Gesetzes für das  
Bundesverfassungsgericht.

#### § 14

[Unverändert]

(2) Für das  
Beschwerdeverfahren  
regeln sich Kosten und  
Auslagen nach den  
Vorschriften, die für das  
Deutsche Obergericht für  
das Vereinigte  
Wirtschaftsgebiet oder für  
das  
Bundesverfassungsgericht  
gelten.

§ 16

Einsprüche, die vor dem  
Inkrafttreten dieses  
Gesetzes beim Bundestag  
eingelegt sind, gelten als  
fristgerecht eingelegt.

§ 21 (17)

Dieses Gesetz tritt mit  
dem Tage nach seiner  
Verkündung in Kraft.

(2) Für das  
Beschwerdeverfahren  
regeln sich Kosten und  
auslagen nach den  
Vorschriften, die für das  
Beschwerdegericht gelten.

§ 20 (16)

*Einsprüche, die vor dem  
Inkrafttreten oder binnen  
eines Monats nach  
Inkrafttreten dieses  
Gesetzes beim Bundestag  
eingegangen sind, gelten  
als fristgerecht eingelegt.*



STIPTA ISTVÁN

# Vármegyei reform a törvényhozás előtt (1844-1848)

### *Liberalis elképzelések a megyék átalakításáról*

A magyar vármegyerendszer a rendi korszak alapintézményeként évszázadokon át szolgálta a kiváltságolt társadalmi csoport érdekeit, ellátta a területi adminisztrációt és jelentős szerepet játszott a helyi igazságszolgáltatásban is. Közvetítette az uralkodói érdekeket, de viharos történelmi korszakokban gyakran szembenállt az abszolutisztikus törekvésekkel; látványosan, zajosan megtagadta a koronázást, vagy – a közigazgatás ősi fegyverével élve – csendesen szabotálta a "nem tetsző" rendelkezések végrehajtását. Hazánk történetének egyes szakaszaiban valódi "védbástya" volt, elkülönült zárt világ, amely az előjogok mellett őrizte nemzetiségünket, önállóságunkat.

A municipiumok féltékenyen védtek szokásból nyert vagy törvényben rögzített jogaikat. A XIII. században kialakult nemesi önkormányzat a XIX. század első harmadára megerősödött: a tisztviselők választása, a megye területére érvényes statútumok alkotása vitathatatlan helyhatósági jogosultság lett. Töretlenül élt a községek (falvak, mezővárosok) feletti – elzárkózó, erisztokratikus – irányító jogköre. Különös érzékenységgel igyekezett saját autonómiáját megvédeni az önálló jogállású városoktól. Kormányal, idegen befolyással, abszolutisztikus akarattal szembeszállva gyakran szövetkezett társhatóságaival; ennek eszköze a levelezési jog volt a Habsburg - centralizáció metternichi időszakában is. A nemesi közgyűlés szigorúan rostálta az uralkodói leiratokat. Leggyakrabban az adó- és újonckivetést sérelmezte, a végrehajtással szembeszegülve vállalva az alkotmányos és gyakran a valódi harcot. A megyék élénken politizáltak, részt kértek az országos kérdések eldöntésében.

Legfőbb jogosítványuk a törvényhozói jogkör volt. A diéta alsótábláján követeiké volt a döntő szó. Korszakunkra kialakultak a kerületi táblák, ahol előre és kormányi befolyástól mentesen alakíthatták ki álláspontjukat. Delegátusainak utasításokat adtak, szigorúan számonkérve az ebben körülírt lokális érdekek képviselését. A kötött követi mandátum biztosította a területi önkormányzat érdekképviselését, kizárta a képviselő befolyásolását. Garanciaszerepe mellett azonban gátja lett a korszerű gondolatok törvényhozási érvényesítésének, akadályozta az országos szintű politikai érdekek megjelenítését. A megyéknek törvénykezdeményezési joguk ugyan nem volt, de

gyakran elérték, hogy sérelmi felirataik diétai tárgyalásra kerüljenek. Magukhoz vonták a törvénytárgyalói jogot. Ha valamilyen uralkodói vagy kormányászéki normát hazai szokással, törvénnyel ellentétesnek tartottak, közgyűlésük — élve a *vis inertiae* lehetőségével — megtagadta azok végrehajtását. A reformkorban is a megyék hirdették ki az elfogadott törvényeket.<sup>1</sup>

A központosítás elleni harcban kipróbált, a nemzet önvédelmi igénye és a nemesi önzés által fenntartott megyei szervezetre az 1840-es években nagy szükség volt. A törvénytelen, erőszakos eszközökkel kormányzó Habsburg-politikával szemben a vármegye nemzetmentő szerepet kapott. Deák Ferenc már 1835. június 16-án, az alsótáblán elmondott nagy hatású beszédében úgy vélte, hogy a magyar megye olyan kincs, amellyel Európa legszabadabb nemzetei sem dicsekedhetnek. Ezen municípiumok "állnak őrt dönthetetlen morális erővel alkotmányunkért, innen forrásznak... a nemzet jogai". Hazánkban megyei keretek között alakult ki az "egyesülési és sajtószabadság", az alkotmány sáncaiba bevetett tömegek keretei között gyakorolhatnak közvetlen befolyást a törvényhozásra. A vármegye feladhatatlan nemzeti intézmény.

A beszédet az Országgyűlési Tudósítások révén széles körben népszerűsíthető Kossuth Lajos egy életre megtanulta e sorokat; mindvégig vallott elvi municipalizmusa ezekben az években alakult ki. Megye indítatású politikusként tisztában volt a rendszer hiányosságaival is; ő volt az első, aki 1841-ben a Pesti Hírlap hasábjain merész, újító szándékú bírálatokat írt. Széchenyi István meg is támadta szentségtörő soraiért, hiszen "hazánk üdvös intézményét" "depopularizálta". A fiatal Eötvös József Kelet Népe és Pesti Hírlap (Pest, 1841.) című röpiratában Kossuth mellé állt: szerinte a visszaélések egyedüli orvosszere csak a nyilvánosság lehet. Ő is egyetértett azzal: minden polgár legszentebb kötelessége annak biztosítása, hogy a "municipális rendszer mennél biztosabb alapra állíttassék". Hazai politikusaink soha nem tapasztalt egyhangúsággal vallották: a megyék függetlenségünk védelmezői, a nemzeti közakarat letéteményesei, a belső és külső szabadság őrei.

Nem sokkal Eötvös közfelfogást tükröző sorainak megjelenése után azonban már szerveződött az a csoport, amely helyhatóságaink múltja és főleg jövője kérdésében szakított a hagyományos felfogással. A "magyar doktrínerek" a büntetőjogi javaslat kidolgozása körüli bizottsági vitákban találtak egymásra. Valamennyien európai kitekintésű, pályájuk elején álló ifjú tudósok voltak, akik egy eljövendő jogi forradalomról alkottak terveket. Azt hirdették, hogy hazánk

---

<sup>1</sup> Hajdú Lajos: II. József igazgatási reformjai Magyarországon Bp. 1982. (továbbiakban: Hajdú) 11., 14., 122-124., 126-134., 187-191., 221-226. p.; Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Bp., 1976. (továbbiakban: Csizmadia) 37-43. p.; Palugyay Imre: Megye-rendszer hajdan és most. Pest, 1944. II. Megyehivatalok; Dr. Erőss István: A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek. II. köt. Vármegyék. Bp., 1908. 337-377. p.; Varga János: Keresztútzben a Pesti Hírlap. Az ellenzéki és a középutas liberalizmus elválása 1841-1842-ben. Bp., 1983. 87-88., 107., 124-125.p.; Varga János: Megye és haladás a reformkor derekán (1840-1843). In.: Somogy megye múltjából (szerk.: Kanyar József) Levéltári évkönyv 11. köt. Kaposvár, 1980. 178-185., 187-192., 241-243. p.

fejlődése elválaszthatatlan Európától, átalakulásunk csak általános törvényszerűségek rendjében történhet. Küzdöttek a "magyar genius" hamis illúziója ellen, szenvedélyesen és bátran hangoztatták: "ó institúcióink" alkalmatlanok a továbbélésre. Hűvösen, tárgyyszerűen vizsgálták történelmünket, nemzeti fejlődésünk eredményeit fejlett nyugat-európai országokhoz és nem önmagukhoz mérték. A rendi képviselettel szemben a népképviselőt elvét hangsúlyozták, a politikai élet centrumába a törvényhozó testületet kívánták állítani. Önálló hatáskörű, de a parlament által felelősségre vonható kormányt, garantált személyi szabadságjogokat, kodifikált jogrendszert akartak.<sup>2</sup>

Az új szellemű gondolkodók közül éppen Eötvös Józsefnek jutott a legnehezebb feladat. Neki kellett felvázolni a leendő állam helyhatósági rendszerét. Ekkorra már a magyar vármegyék átalakítását elengedhetetlennek vélte. Vitatta, hogy ezek a szervek az önkormányzatok lennének. Értelmezése szerint ugyanis az önkormányzatnak két követelménye van: "először, hogy azoknak, kiket a tárgy érdekel, annak intézésében részük legyen. Másodszor, hogy azokon kívül, kiket a tárgy érdekel, senki az intézésbe be ne folyhasson". A magyar megye távol áll a nyugati önkormányzattól: hiszen közgyűlésen csupán a nemesek döntenek. A centralisták vitatták a magyar vármegye "őseredet" jellegét, alaptalannak tartották azt az állítást is, hogy nemzetünk fennmaradása a vármegyéknek köszönhető.<sup>3</sup>

A Kossuth Lajos köré tömörülő municipalisták tartottak minden formájú központosított hatalomtól. Többségük úgy vélte: a megye eddigi törvényhozási, közigazgatási és igazságszolgáltatási jogosultságaira szükség van. Ők sem vitatták: a vármegyéket át kell alakítani, társadalmi bázisukat szélesíteni kell, és szervezetüket az új feladatok ellátására alkalmassá kell tenni. Ez az elkerülhetetlen reform azonban nem érintheti a nemzeti összabadságot garantáló alapvető hatásköröket.<sup>4</sup>

Közéletünk első jelentős közjogi vitája nem volt tisztázó jellegű. A polgári átalakulás részletkérdéseit érintő, ezért idő előtti publicisztikai harc megosztotta a liberálisok erejét, a "táborokba" történő besorolásuk rontotta kapcsolataikat. Tovább mélyült az idegen intézmények átvételét szorgalmazók és az organikus fejlődést hirdetők ellentéte. A megyepártiak és a központosítást

---

<sup>2</sup> *Bekecsics* Gusztáv: A magyar doktrínáink. Bp., 1882. 85. p.; *Csizmadia*: 79. p.; *Eötvös* József: Reform és hazafiság. Bp., 1978. I. köt. 367. p.; *Ferencai* Zoltán: Báró Eötvös József 1813-1871. Bp., 1902. 104. p.; *Deák* Ferencz beszédei. Összegyűjtötte Kónyi Manó (továbbiakban *Deák* beszédei) Bp., 1903. I. köt. 163. p.; *Concha* Győző: Báró Eötvös József állambölcsélete és a külföldi kritika. Bp., 1908. 75. p.

<sup>3</sup> *Kovács* Magda: "A cél Magyarország egysége". Eötvös harca a központosításért a Pesti Hírlapban. In.: Ábránd és valóság. Tanulmányok Eötvös Józsefről. Bp., 1973. 86-106. p.; *Stipta* István: Eötvös József önkormányzatvédő centralizmusa. Napjaink XXVII/1988. 9. szám 4-5. p.

<sup>4</sup> Kossuth és köre municipalizmusára: *Csizmadia*: 80. p. (irodalomjegyzékkel); *Spira* György: Jottányit se a negyvennyolcból. Bp., 1989. (továbbiakban *Spira*) 19. p.; *Trócsányi* Zsolt: Wesselényi Miklós. Bp., 1965. (továbbiakban: *Trócsányi*) 134-135. p.; Világ, 1841. szept. 4. 284. lap "Záborszky könyve"; Világ, 1841. szept. 8. 287. lap "Törvényhozás és megyei hatóság viszonya."

követelők valóságos szándékai sem különültek el világosan; nem határolódtak el egymástól a birodalmi centralizáció és a függetlensége követelő alkotmányos központosítás hívei. Egy táborban maradtak a rendi municipalisták a modern önkormányzatot pártoló reformerekkel.

Az államrendszerünkéről szóló hírlapi viták megélénkülésével egyidőben a diéta alsótáblájának reformerei is jelentős kezdeményezést tettek. Jól ismerve a hazai közigazgatás hiányosságait, ők is annak legkritikusabb szervét, a vármegyét kívánták működőképesebbé tenni. Bátor próbálkozás volt ez, hiszen ez az intézmény következménye és támasza volt a rendi struktúrának és a tervezett változtatás — főleg a főispánok befolyása révén — a központi hatalom érdekköreit is jelentősen érintette.

Az országgyűlés követi táblája 1844. március 13-án öntötte végleges formába javaslatát a "megyei kihágások" szabályozásáról. A tartalmat nem pontosan jelölő cím mögött a reformkor egyik legjelentősebb tervezete rejtőzik. Első átfogó kísérlet volt a legkirívóbb megyei visszaélések visszaszorítására, a kormány és a helyi igazgatás viszonyának tisztázására, a választójog jelentős kiterjesztésére. A projektum kevés figyelmet kapott eddig, pedig több szakasza később változás nélkül került át a hasonló tárgyú áprilisi törvényekbe, részletszabályainak egy részét még a dualizmuskori törvényhozók is korszerűnek találták.

A szövegszerűen kimutatható folytonosság nem véletlen, hiszen az alsótáblai tervezetet összeállító és védelmező liberálisok harcolták ki a vármegyét korszerűsítő 1848-XVI. tc-t. Ők voltak azok is, akik — életük alkonyán — döntő szerepet játszottak a polgári municipalizmus megteremtésében. A fenti összefüggésnek — úgy érzem — önmagán túlmutató jelentősége van: ebben a részletkérdésben is példázza a reformkor és 1848 folyamatosságát, a merev, évszámok korszakhatárok tarthatatlanságát.

A reformterv harcosan szembeszállt a megyéket bénító főispáni hatalommal. A tervezett főispáni esküformula a hazai törvények betartását, az irányított megye érdekeinek figyelembevételét hangsúlyozta. Külön fejezet szövelt a főispánok által elkövetett szabályszegések meggátolásáról. Szigorú szankció tervezett az önkormányzati ügyek hátráltatásáért, a fegyveres erők jogtalan alkalmazásáért, a választási vesztegetésekben való részvétel miatt. A javaslat finom érzékkel igyekezett a megyei kormányzó hanyagságból vagy tudatos mulasztásból eredő visszaéléseit megakadályozni. A főispán jogállásáról és vármegyei kapcsolatáról megfogalmazott elképzelések az 1848-i törvények szellemét és részletszabályait vetítették előre. Az udvar befolyásos politikusainak azonban 1844-ben még másfajta elképzeléseik voltak a főispáni jogkörökről. Éppen a liberális javaslat megvitatásának napjaiban formálódott Metternich terve az ellenzéki szellemet háttérbe szorító adminisztrátori rendszerről.

Említést érdemel a javaslat azon gondolata is, amely szerint a megyei tisztviselői állásra "polgári állapotra tekintet nélkül" bárki eséllyel pályázhat. A korabeli gyakorlattól és közszellemtől radikálisan elütött az az elképzelés is, amely előírta a titkos szavazást és a honoráciorok választójogát. Fontos elvi engedményként a megyei választásokon szerepet kaptak volna a szabad királyi

városok és szabad községek képviselői, rést ütve ezzel az alsóbb szintű szervekkel szembeni hagyományosan arisztokratikus vármegyei szemléleten.

A polgárosult szellemben készített, hazai állapotunkhoz képest radikális javaslat osztotta az 1843-44-es rendi országgyűlés egyéb haladó reformgondolatainak sorsát. Ebben az esetben még az udvar, illetve a központi kormányzati szervek intervenciójára sem volt szükség; a főrendi ház a megyék tervezett reformját mint "alkotmányfelforgató" elképzelést reflexszerűen elutasította.<sup>5</sup>

A megyereformra irányuló első közjogi kísérlet meghiúsult tehát: eszmei értékén és későbbi hatásán túli érdeme viszont, hogy megalkotása körül jött létre az első fegyverszünet a municipalizmus hívei és a centralizációt hirdetők között.

### *Az utolsó rendi országgyűlés és a municipális reform*

Az országgyűlés első szakaszának szelíd hangvételű dokumentumai között csupán egyetlen disszonáns állásfoglalás található. Az ország igényeit figyelmen kívül hagyó királyi megnyitóbeszéd megyéket érintő kitétele éles reakciót váltott ki az alsótábla követőiből. Válaszfeliratukban határozottan nehezményezték az "újabban bevezetett" adminisztrátori rendszert, a vármegyei autonómiát lehetetlenítő centralizációs politikát. Úgy tűnt, hogy a rendi országgyűléseken évszázadok óta szokásos sérelmi tárgyalások középpontjába ebben az évben a törvénytelenül kinevezett főispáni helytartók, közvetve a hazai vármegyék önállóságának kérdése kerül.

A felíratra adott királyi választ<sup>6</sup> a két tábla együttes ülése 1848. február 1-jén vitatta meg. Az uralkodó leirata szerint a kifogásolt intézkedések "az atyai szándékot félreértve" történtek, céljuk csupán a szakszerűség, a közigazgatás gyorsítása volt. Felsége sajnálta, hogy a kényszer diktálta kormányzati lépése nemcsak a helyhatóságokra, hanem az országgyűlésre is hatással van. Leiratában a megyéket – enyhe cinizmussal – az "ősi alkotmány szilárd alaposzlopainak" nevezte, és határozott ígéretet tett arra, hogy főispáni helytartókat ezután csak kivételes esetben nevez ki. Egyben kérte: a törvényhozás összpontosítsa figyelmét saját feladataira.

A válaszüzenetet szövegező képviselők többsége határozott állásfoglalást kívánt az önkényes intézkedésekkel szemben. A felszólalók másik csoportja

---

<sup>5</sup> A törvényjavaslatot közli: Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Bp., 1979. 198-219. p.; Horváth Mihály: Huszonöt év Magyarország történelméből 1823-1848. Bp., 1887. II. köt. 423-424. p.; Ruszoly József: A választási büncselekmények kodifikálása Magyarországon a XIX. században. In.: Jogtörténeti tanulmányok IV. köt. (Szerk.: dr. Csizmadia Andor) Bp., 1980. 261. p.; *idő*: A választási bíráskodás szabályozásának története hazánkban a reformkortól az 1945. évi VIII. tc. megalkotásáig. Acta Juridica et Politica. Szeged, 1979. 14-21. p.

<sup>6</sup> Felséges Első Ferdinánd által 1847-ik esztendei Sz. András hava 7-ik napjára rendeltetett magyarországi közgyűlésnek Irománya (továbbiakban: Irományok 1847/48), Pest, 1848. 37. szám. 61-62. p.

csupán a megyék régi jogainak tiszteletben tartását várta el a kormányzattól. Voltak azonban olyanok követei is, akik – tomácsolva küldő törvényhatóságai állásfoglalását –, nem találtak kivetnivalót a metternichi modorú kormányzásban. Szabó Antal, Temes megye képviselője többször is hangsúlyozta: semmi rendellenes nincs az adminisztrátori rendszerben, Forster Károly, Tolna nemeseinek felfogását közvetítve arról szolt, hogy ebben az intézkedésben azt a "célzatot látják... hogy a megyei közigazgatás határozottabb legyen s az igazság gyorsabb kiszolgálása előmozdítottassék". Máriássy Ágoston sárosi és Bunjuk József horvátországi követ is aggály nélkülinek vélte a fennálló rendszert.<sup>7</sup>

Az alsótábla nagy többséggel elfogadott feliratában a királytól a törvényes állapot visszállítását kérte, az "oly módoni kormányzást, miszerint a megyei szerkezet körébe tartozó felsőbb rendeletek csak a megyék által, úgy felírás, mint egyéb törvényes hatóságuknak az 1723:58. tc. értelmében is sérteuden épségben tartásával fogatosítottassanak". A rövid nyilatkozat végén kérték az uralkodót: a főispánok többet a megyék fölött túlhatalmat ne gyakorolhassanak.<sup>8</sup> A leghatározottabb követelés sem akart még többet, mint a régi municipális jogok tiszteletben tartását.

Döntően megváltozott azonban a helyzet az országgyűlés második periódusában, a külső események hatására bekövetkezett "törvényes forradalom" idején. Az utolsó rendi országgyűlés követi viharos gyorsasággal fogadták el a társadalmi és állami struktúra átalakítására vonatkozó javaslatokat. A vármegyék egy része visszavonta követutasításait, és képviselőiknek szabad véleménynyilvánítási jogot adott.<sup>9</sup> A kerületi tábla ülésein és az alsótábla tanácskozásain megszűntek az aprólékos, mérlegelő, a küldők érdekeit közvetítő állásfoglalások, a vezérférfiak, mindenekelőtt Kossuth Lajos befolyása döntőnek bizonyult. A radikális Pest megyei követ álláspontja meghatározóvá vált a vármegyék további sorsának alakításában is.

Az alsótábla 1848. február 18-i ülésén, a városi reform kérdésében folytatott vita során váratlanul, de rendkívüli hangszúllyal merült fel a megyerendezés ügye. Ez volt az első alkalom, amikor az alkotmányos központosítást hirdető és a polgári municipalisták közötti nézetkülönbség elvi élel került felszínre a törvényhozás előtt.

A városi képviselő átalakítása elodázhatatlan kérdés volt. A vármegyei követei egyetértettek abban, hogy a városok törvényhozási képviselői jogát végre igazságosan szabályozni kell. Több napos vita alakult ki azonban a képviselő mértéke, különösen a szavazati jog terjedelme körül. Kossuth Lajos

---

<sup>7</sup> 1847/48. országgyűlés. Karok és rendek Naplója 1847. november 11-től 1848. április 11-ig. Pest, 1848. XXVII. Elegyes Országos ülése a mélt. főrendeknek és tekint. karok és rendeknek. 1848. febr. 11. (továbbiakban: Napló 1847/48) 157-158. p.

<sup>8</sup> Irományok 1847/48. 39. szám 63. p.

<sup>9</sup> Borsod vármegye 1848. március 23-i rendkívüli közgyűlésén mondott le erről a jogáról, követve ezzel Pozsony vármegye korábbi határozatát. *Szípta István: Borsod vármegye 1849 tavaszán.* Borsodi Szemle, 1948. 2. szám. 20. p.

ebben a vitában foglalt először állást a községi, városi és megyei helyhatósági önkormányzat mellett, ekkor jelentette ki: nem tudja elképzelni az országos népképviselői rendszert helyi autonómia nélkül.<sup>10</sup> Vele szemben Szemere Bertalan azt az álláspontot képviselte, hogy a képviseleti rendszert – ha kell a helyhatósági jogok sérelmével – országos (tehát parlamenti szinten kell megvalósítani. A lelkes borsodi követ régi centralista felfogást közvetített: szerinte az országos és helyi autonómia egymást gyengítő kategóriák, egyidejű megvalósításuk elképzelhetetlen. Kossuth vele szemben kijelentette: "Lelkemben nemcsak meggyőződve vagyok, de fejemben is a terv kidolgozva, tisztán lebeg előttem az, hogy megegyeztethető a két eszme..." Legyen hazánkban parlamentális országgyűlés, de jól kidolgozott községi rendszerre alapozva – indítványozta Kossuth.<sup>11</sup>

A helyi autonómia reformjára vonatkozó tervezetet tehát ezekben a napokban önthette végső formába a municipalisták vezéralakja. Érdeemes azonban észrevenni: törvényhozási megnyilatkozásaiban ettől az időtől kezdve a polgári alkotmányos centralista intézmények és az erős, történeti alapokon álló municipiumok összeférhetőségéről beszél. Szükségesnek tartja a régi helyi szervek új szellemű átalakítását. Erre vonatkozó elgondolásainak megformálásában erősen hatott rá az alsótábla 1848. március 22-i ülésén lefolyt vita.

A XIV. országos ülésen a "független magyar felelős minisztérium alakításáról" szóló javaslatot tárgyalták.<sup>12</sup> Az államstruktúrát alapjaiban megváltoztató javaslat 23. §-a sajátos kompromisszumot tükröz: bár a minisztérium irányítja az ország igazgatását, vezetője felelős a tett vagy elmulasztott közigazgatási intézkedésekért, mégis rögzíti: "az ország minden törvényhatóságainak eddigi törvényes hatósága ezentúl is teljes épségben fenntartandó".

A pontatlanul, talán tudatos homályossággal fogalmazott mondat a helyi önkormányzatokat a centralizációtól féltők és a régi állapotokat konzerválni igyekvők megnyugtatóására szolgál. A javaslatban (majd az elfogadott törvényben) szerényen meghúzódnak, az utolsó paragrafusok közé rejtett szöveget a megyék további sorsáért aggódók csekély garanciának tartották. Ung megye egyik követe, Bernáth Zsigmond helytelenítette, hogy "azokat a törvényhatóságokat, melyek bennünket ide küldtek, az élők sorából kitöröljük". Javasolta, hogy a készülő törvény első szakasza rögzítse a királyi, második a nádori végrehajtói jogkör terjedelmét, és rögtön utána a marmadik a megyékkel foglalkozzon. A municipiumok (megyék) joggal előznék meg a kormányzókat, hiszen "ezek voltak, melyek teremtették a consiliumot, ezen municipiumok, melyek az ország elejétől fogva meg voltak, és melyeknek köszönhetjük, hogy ide

<sup>10</sup> Kossuth Lajos 1848/49-ben. In.: Kossuth Lajos az utolsó rendi országgyűlésen 1847/48. S.a.r. *Barta* István, Bp., 1951. (továbbiakban: *Barta* 323. p.

<sup>11</sup> A városi javaslat fölötti vitáról: *Barta* i.m.: 51-52., 539-552. p.; Kossuth Lajos Iratai. Sajtó alá rendezte: *Kossuth* Ferencz, Bp. (továbbiakban KLI.) 122-123. p.

<sup>12</sup> *Irományok* 1847/48. 99. p.; *Napló* 1847/48. 184-185. p.

jöttünk". Ki kell mondani "amely törvényes hatósággal bírtak, abban a megyék ezen túl is fenntartatnak". Vidos József, Vas megye küldötte az "ezen túl is megmaradnak" fordulatot ajánlotta, nehogy bárki azt gondolja: a megyék léte külső, akár törvényhozási megerősítéstől függő lenne. A baranyai Somsich Pál egyenesen olyan megfogalmazást kívánt, mely "egyszersmind utasításul" szolgálna a minisztériumnak, mert úgy hiszem ezen új hatalom által a hatóságokat korlátoztatni nincs szándékunkban". Ezért a régi hatóságok jogaira nézve "a teljes épségben tartandó" kifejezést ajánlotta.

A felszólaló követek megjegyzései az alsótáblán ekkor még visszhang nélkül maradtak. Az ülést levezető elnök sem reagált az indítványra, nem rendelt el szavazást a láthatóan kisebbségi indítvány nyomán. Mégis fontos volt ez a néhány látszólag jogászias ellenvetés: jelezte, hogy a korszakos jelentőségű reformtörvények meghozatala során elkerülhetetlenül döntenie kell a központi és helyi szervek viszonyáról. Mindenekelőtt a megyék jövődjéről.

### *Kossuth Lajos megyerendezési javaslata*

Ezekben a napokban született meg, kapott végső formát a "megyei gyűléseknek népképviselési alpra állításáról" szóló, történeti irodalmunkban alig említett kossuthi javaslat.<sup>13</sup> A hét szakaszból álló dokumentum a megyei tisztviselőválasztás módjáról szóló rendelkezéstervezettel egészült ki.

A reform a megyék képviselési rendszerének átalakítására irányult. Kossuth célja az volt, hogy az "alkotmányosság védbástyáit" népképviselési alapon újjászervezze, megtörje a nemesség helyi kormányzati monopóliumát. A célzott törvényi szabályozás ideiglenes jellegű volt; ez a körülmény az előterjesztés címében nem, csupán bevezető mondatának utolsó fordulatában fogalmazódott meg. A javaslat végén minisztériumi feladatként szerepelt, hogy a legközelebbi országgyűlésnek a "megyei szerkezet minden ágabani rendszeréről" törvényt terjesszen elő. A megyei tisztválasztásról szóló javaslatban kétszer fordult elő az "ideiglenes" szó.

Az 1.§ szerint a megyei gyűlések "népképviselési alpra állítatnak", azokban tanácskozási és szavazati joggal csak a megválasztott képviselők és a megyei tisztviselők vehetnek részt. Kossuth tehát halogatás nélkül, azonnali hatállyal kívánt a nemesek fejenkénti szavazati jogával szakítani. A részben honorációs jogállású tisztviselők teljes jogú testületi taggá nyilvánítása a közigazgatás folyamatosságát, szakosodását célzó elgondolkodás volt.

A megyei képviselők választására három évenként került volna sor, az aktív és passzív választójog között ez a projektum csak a nyelvhasználat terén tett különbséget. Mivel a "köztanácskozási nyelv Magyarországon a magyar", így csak azok lehetnek képviselők, akik ezt a nyelvet értik. Képviselőt a "megye törvényhatóságához tartozó összes lakosság törvényesen bevett vallási és

---

<sup>13</sup> Az irat jelzete: Országos Levéltár Regnicoláris Levéltár N 69. Diaeta anni 1847-48. Lad. XX. 21. szám. Fasc.C. 56. szám.; *Spira* 109-110. p.; *Csiszmadia* 82. p.



születési különbség nélkül" választana szűkre szabott feltételek mellett. Választó és választható minden 24. életévet betöltött férfi, aki magyar állampolgár, önálló, tehát nem áll atyai, gyámi vagy gazdai hatalom alatt, az adott megyében lakik vagy ott birtokos és a választók névjegyzékében szerepel, oda magát bejegyeztette.

Az országos képviselői választáshoz előírt feltételekkel összevetve, megállapítható, hogy Kossuth Lajos tervezete egészében véve radikálisabb, haladóbb. Nem adott volna eleve szavazati jogot azoknak, akik annak korábban is birtokában voltak, tehát a nemesi rend tagjainak, és nem irányzott elő cenzusokat, különös feltételeket.

Az így megválasztott testület 50-400 tagot számlálnak, igazodva a megyék lakosságszámához. A választókerületi beosztás "amennyire lehet" községenként történné, olyan módon, hogy lehetőleg minden 800 lakosra jusson egy megyei képviselő (4-5.§). A törvényt a minisztérium a "megyék meghallgatása mellett" ideiglenes szabállyal hajtaná végre.

A megyei tisztválasztásról szóló kossuthi elgondolások alig különböztek az 1848:XVII. tc. szabályaitól. A tisztválasztást ő is halasztani kívánta, kivéve azokat az eseteket, amikor "egyes megyéknek közigazgatási viszonyai azt halaszthatatlanná tennék". Az ideiglenes "behelyettesítést" a főispán és a megyei testület együttes döntésére bízta volna. Arra az esetre azonban, ha a tisztújítás a megyei képviselőválasztás előtt válna szükségessé, Kossuth az új megyei főtisztviselők ideiglenes kijelölésére községenként választandó küldöttekből egy bizottságot állított volna fel.

Az alsótábla 1848. március 28-i kerületi ülése elé került előterjesztés már címében jelzi átmeneti jellegét: a "megyei népképviselési rendszer ideiglenes rendezéséről" szólt. Szerzője később úgy emlékezett,<sup>14</sup> hogy a kívánt szabályozás átmenetiségét maga sem ellenezte, fontosabbnak tartotta annak tartalmát, a megyék tényleges átalakítását.

A törvényhozás elé került javaslat az első kísérletnek tekinthető a parlamentnek felelős kormány és a régi autonómiát megtestesítő vármegye összeegyeztetésére. Elvi megfontolásokat tartalmazó, mégis elsősorban a kialakult helyzetre választ adó indítvány volt. A törvényhozás ekkorra már elfogadta a felelős kormányzatról szóló javaslatot és rögzítette a népképviselés elvét. A megyéket tehát a "nemesi előjogok talajáról" be kellett illeszteni a központi szervek átrendezését megszabó képviselési struktúrába. Az országgyűlés és a megye nem szerveződhetett kétfajta, egymást kizáró alapon. Amint azt Kossuth kifejtette: "népképviselés az országgyűlésen, nemesség a megyékben, ezen kettő egymással meg nem fér."

A megyék átalakításának elvi, logikai szükségszerűsége túl az 1848. február-márciusi események is indokolták a területi és helyi közigazgatás gyors átszervezését. A korszakos reformtörvények végrehajtásának küszöbén a megyék dezorganizáltak, nagy részben működésre, közfeladat ellátására képtelen állapotban voltak. A tisztviselők lelkesülve vagy riadtan félretették intézendő

---

<sup>14</sup> Egyetértés 1891. évi március 29-i száma; *Viszota* Gyula: Gróf Széchenyi István írói és hírlapírói vitája Kossuth Lajossal, Bp., 1930. II. köt. (továbbiakban: *Viszota*) 1069. p.

ügyeiket, a testületek zömmel az országgyűlésről érkező leiratokat, követjelentéseket tárgyalták. Az ítélkezés szintén szünetelt. Megindult a helyhatóságok spontán átszervezése is. Pest megye "ős népgyűlést" hívott össze, amelyben minden lakos tanácskozási és szavazati joggal rendelkezett. Hont vármegye közgyűlésének hatáskörét egy választmány vette át, míg Komárom érintetlenül hagyva a nemesek személyes szavazati jogát, legfőbb irányító testületében minden falu bíróját és jegyzőjét bevonta. A megyék szervezetének törvényi szabályozását a közigazgatás elemi igényei is sürgették.

A megyék reformja kikerülhetetlen, elvi és gyakorlati igény által kényszerített lépés volt. Legfőbb szorgalmazója mégis egy harmadik ok, a célzott jobbágyszabadítás sikeres végrehajtása miatt ragaszkodott gyors elfogadásához. Kossuth — nekem úgy tűnik — mindenkinél világosabban látta, hogy a döntő, legnagyobb társadalmi kihatású reform ügye elválaszthatatlan a megyék korszerűsítésétől. Az úrbéri rendezés során a vármegyei szervezetre, annak közigazgatási apparátusára számos feladat hárult. A községek öntevékenységre ekkor még nem lehetett támaszkodni, központi, megyétől független állami szervek kiépítése is hosszú ideig tartott volna. Az egykori jobbágyszabadítás adása pedig Kossuth szemében sürgető, minden mást megelőző feladat volt. Olyan kötelezettség, amelyet — más szerv híján — éppen az érdekekben sértett nemesség szervének, a vármegyének kellett volna végrehajtania. Aki a jobbágyszabadítást 1848 márciusában komolyan kívánta, annak gondolnia kellett a megyék átalakítására is. A végrehajtás akkor egyedüli szintjéről a reformot ellenző nemességet ki kellett szorítani, nehogy a népképviselői elvű törvényhozás akarata megghiúsuljon az "arisztokratikus" bázisú megyék ellenállásán. Ez a megfontolás vezette Kossuthot arra, hogy legendás megyebarátsága, híres municipalizmusa ellenére lényegbevágó változtatásokat szorgalmazzon.

Különös, hogy a vármegyék átalakulásáért az utolsó rendi országgyűlésen nagyobb harcot kellett vívnia, mint bármelyik fontosabb alaptörvényért. Igaz, ebbéli ellenfelei között már nem a polgárosítást ellenzők, hanem a múlt intézményeihez ragaszkodók, a jószándékú hagyománytisztelők és a régi vármegye alkotmányvédő szerepét túlbecsülők voltak többségben.

A megyekérdés körüli ellentétek az 1848. április 2-án tartott kerületi ülésen vetődtek fel újra. A tábla délelőtti tanácskozásán (Kossuth ösztönzésére) Bónis Samu javasolta: iktassák törvénybe a közhivatalnokok leválthatóságának elvét. Az indítvány önmagában logikus volt, hiszen a miniszterek felelősségre vonásának korábban elfogadott tétele nem érvényesülhetett volna, ha a kormányzat nem válogathatja ki végrehajtó közegeit. Az persze más kérdés, hogy ez az elv magából az 1848:III. tc.-ből is kiolvasható, a javaslat nyomán végül megszületett 1848:XXIX. tc. így kettős szabályozást eredményezett. Az előterjesztés éle a még működő, "1847"-es főispánok ellen irányult.

Az egyöntetű helyeslésre talált indítvány foglalkozott a bírák elmozdításával is, először mondván ki azt a polgári elvet, amely szerint ők csak a törvény útján foszthatók meg hivataluktól. Madarász László ekkor vetette fel a választott megyei bírák különleges helyzetét. Ők nem válthatók le — vélte —,

hiszen nem a kormány kinevezésétől függő hivatalnokok, ha pedig azzá lennének, a megyei önkormányzat semmisülne meg. A rövid ideig tartó zavart Deák Ferenc igyekezett feloldani: szerinte a bírák kiválasztásában nem a helyi, hanem a központ által megszabott szempontoknak kell érvényesülniük. A megyei autonómia és a felelős minisztérium eszméje álláspontja szerint összeegyeztethetetlen, amelyből vagy a modern centralizációt, vagy a történelmi municipiumot kell megmenteni. Kossuth Lajos az ellene irányuló megjegyzés dacára ragaszkodott korábbi nézetéhez. Határozottan állította: a felelős kormány és a vármegye összebékíthető, ha célszerűen történik szabályozásuk. A miniszterségre kiszemelt két politikus szóváltása jelezte, hogy a márciusi átalakítás vezetői között ebben az elvi kérdésben nincs egyetértés. A kerületi tábla délutáni ülésén kiderült: a megye jövődő sorsára vonatkozó álláspontok végletesen különbözőek.

### *A törvényjavaslat országgyűlési vitája*

A március 28-án benyújtott megyerendezési javaslatot a követek először a kerületi ülésben, április 2-án vitatták meg. Az indítványt védelmező Kossuth — Bartha István szerint — legnehezebb csatáját vívta meg ezen az országgyűlésen. Elképzelését követársai két irányból támadták.

Már a vita elején néhányan a megyék érintetlenül hagyását a "szabadalmazott osztályok személyes tanácskozási és szavazati jogának" megtartását javasolták. Hunkár Antal rezignáltan mondta: ő a nemesség küldötte, és nem akarja elvenni azok ősi jogát. "Tegyék ezt — érvelt — mások, de ne mi, akiket a nemesség küldött." Róla írta a Pesti Hírlap 1848. április 5-i száma: "a követurak, kik magukat a kifejlett körülmények által sodortatva népképviselőkké improvizálták, egyszerre ismét a nemesség által küldött s annak számadással tartozó karok és rendek lőnek".

A javaslat elleni legtöbb érdemi ellenvetés a centralisták köréből érkezett. Pázmándy Dénes lépett elő főszónokká: indítványozta, hogy a megyéket zúzzák szét. Beszédéből kitűnt, hogy álláspontját nem a doktrinerek elvont érveire alapozta. A tervbevett megyei képviseleti rendszert a magyar nemzetiségre nézve tartotta veszélyesnek. A magyarság fenntartása szerinte csak erős centralizációval lehetséges, a megyei jogok kibővítése az idegen etnikum szeparációs törekvéseit szolgálja.

Kossuth élesen reagált. A Nemzeti Újság 1848. április 6-i száma szerint "nagy tetszést kiváltó" beszédében foglalta össze megyeátalakító javaslatának indokait.

Mindenekelőtt elhatárolta magát az önkormányzatot felszámoló centralizmustól. Őszintén sajnálta, hogy "legőszintebben tisztelt elvbarátaitól hallott oly elveket és confessiókat, melyeket ő magának sohase fog vallani", és megesküdött, "hogy amelly percben a municipiumok megszüntetnek, ő polgára ezen hazának nem lesz".

A tiszta centralizáció — Kossuth szerint — veszélyes még az azt alkalmazó hatalomra is, hiszen így a kiadott célszerűtlen központi utasítások nem a megyék, hanem a "barricádok" ellenállásán törnének meg. A francia példára, X. Károly 1830. július 2-án kiadott rendeletei nyomán kialakult helyzetre utalva hangsúlyozta: "ott, hol a barricádok döntik el az ország sorsát — a szolgaságot az anarchia, a szabadságot az abszolutizmus váltja fel".

Régi municipalista érvként hivatkozott a külföldi minták átvételének veszélyeire, az elvont "statustheoriák" alkalmazásának célszerűtlenségére. A hazai gyakorlat igényeiből kiindulva a megyerendezésre — az előterjesztett javaslatán kívül — még három lehetőséget látott. Az első szerint minden maradna a régiben, azok igazgatnának, akik ezt korábban tették. Elképzelhető lenne továbbá az is, hogy a nemesek fejenkénti szavazati jogának megtartása mellett a községek képviselőket küldenének a megyei vezető testületbe. Mindkét megoldás "absurdum", ellenkeznék az igazsággal, ütközne a korszellemmel és az eddig elfogadott törvényjavaslatokkal. Végül maradna Pest és Bars vármegye példája, itt ugyanis a március 15-ét követő első megyegyűléseken megadták minden lakosnak a "köztanácskozásban" való részvétel lehetőségét és a szavazás jogát. Így viszont képtelenség lenne adminisztrálni: egy szűkebb körű testületre feltétlenül szükség van.

Kossuth megyerendezési javaslata — az általa vázolt lehetőségeket számbavéve — valóban "középutas" volt. A vármegyék régi hatáskörének érintetlenül hagyása mellett a területi szabályozás említése nélkül "csupán" a régi közgyűlések népképviseleti alapú átszervezését célozta.

Kossuth Lajos világosan látta, hogy a kérdést csak kompromisszummal lehet megoldani. Hosszú felszólalásában kétszer is hangsúlyozta, hogy miniszteri állását a megyék megtartásához köti, de javaslatának részleteiről már hajlandó vitatkozni. Maga javasolta az egyeztető konferencia megtartását. A kerületi ülésen Madarász László és a pesti követárs, Szentkirályi Móric támogatta Kossuth javaslatát. Madarász hevesen bírálta a nemesi jogok védelmezőit, mondván: "azért, mert valaki nemesnek született, külön jogot követelni túrhetetlen arrogancia". Lónyay Gábor, a zempléni ellenzéki követ a kérdés elodíztatását javasolta, Szentiványi Károly Pázmándy megyeellenes fellépésével értett egyet.

A késő estig tartó vita másnap, április 3-án, vasárnap folytatódott. Először Széchenyi István szólalt fel. Állásfoglalásának nagy jelentősége volt, hiszen az előző napi viták után kiegyenlíthette az éles ellentéteket, de véglegessé is tehetette a kormánytagok közötti elkülönülést. Beszédét enyhe Kossuth-ellenesség, de tárgyyszerű megközelítés jellemezte. Kimondta azt, ami az adott helyzetben döntő fontosságú volt: elvben egyetért a megyék fenntartásával. Fő indoka a magyar nemzetiség védelme, a társadalmi viszonyok zavartalanságának, stabilitásának megtartása. A megyei képviselet radikális megváltoztatása viszont sok érdeket sértene, zavart okozna, — vélte Széchenyi — abban az időszakban, amikor egységes nemzeti fellépésre lenne szükség. Ezért — szemben Kossuthtal — a régi nemesek közgyűlési szavazati jogát védte és a községi képviseletnek csak a közvetett formáját tarotta bevezethetőnek. Széchenyi a magyar nemzet érdekeit tartotta elsődlegesnek; a magyar elem pedig szerinte a "nemességben

koncentráltatik". "Ne kedvetlenítsük el a nemességet, néhány nap alatt annyira megingattunk minden követ, legalább a municípium maradjon a helyén" — emlékezett később Kossuth Széchenyi szavaira.

Pázmándy Dénes, aki Széchenyi naplója szerint ezen a napon végképp "el akarta temetni Kossuthot", ismét követelte a megyék felszámolását. Felszólalásának előremutató gondolata a községek önállóságának hangsúlyozása volt. Megkérdőjelezve a megyék történelmi "nemzetfenntartó" szerepét, Kossuthal ellentétben úgy vélte, hogy az idegen elnyomás ideje alatt nemzetünket, szabadságunkat a nép és a református vallás védelmezte a német nyelvű főurak és a latin nyelvű megye ellenében.

A megyék népképviselői átszervezését (Kossuth polgári municipalizmusát) tehát egyformán támadták a nemesi előjogok képviselői és az alkotmányos centralista követek. Ebben a helyzetben lényegében eldőlt a megyei reform kérdése: az egymásnak merőben ellentmondó álláspontok eredője csak az eredeti tervtől eltérő, enyhített képviselet, a régi nemesi szavazati jog (tehát a közgyűlés) fenntartása lehetett. Mindez "ideiglenes" jelleggel, tehát változatlanul csak elodázva közjogunk egyik fontos megoldásra váró kérdését.

Az adott helyzethez alkalmazkodva Kossuth Lajos utolsó megyei tárggyú hozzászólásában több engedményt tett eredeti elgondolásához képest. Kérte a képviselőket, hogy javaslatát ne tekintsék demokratikusnak, hiszen annak csupán "egy célja van, megmenteni a megyéket az enyészettől". Ezen, a sokszor szemére vetett megállapításon túl újra hitet tett a parlamentáris kormány és a megyerendszer összeegyeztethetősége mellett. Először mondta ki, hogy a "rend és szabadság érdekében" a községi rendszert is önállósággal kell felruházni, de ez az önkormányzat érvényesülhet a megyei jogok mellett. Saját javaslatát kiegészítendőnek vélte a törvényt sértő megyei gyűlés minisztérium általi felfüggesztési jogával. Ez az engedmény a magyar nemzetiség érdekeit is szolgálná, hiszen a kormány ezzel féken tudná tartani a renitens megyéket. Beszéde végén még megkísérelte javaslata legfontosabb elvi részét, a képviselet rendszerét indokolni. Arról beszélt, hogy még a nemességnek is érdeke a megyei képviselet kibővítése. A nemesség a megyei hatáskörrel önző módon visszaélve a néppel összeütközésbe kerülhet, hiszen a törvényhozás által most biztosított jogokat nem élvezhetné mindenki, "ha nem veszünk be oly elemeket a végrehajtásba, melyek biztosítják a valósággá érlelését annak, mi papíron van". Ezért lenne a magyar nemzetiség és nemesség érdekében álló a népképviselő elvének elfogadása; amelynek konkrét tartalmára, részletszabályaira nézve újabb kompromisszumra is hajlandó.

Széchenyi István ragaszkodott korábbi álláspontjához: a megyéket jelenlegi állapotukban kell megtartani, csupán a közgyűléseket kell a "megyék tetszése szerinti számú" községi képviselőkkel kiegészíteni. Kossuth tehát ebben a kérdésben majdnem minden minisztertársával szembekerült. Battházánz nyíltan Széchenyit támogatta. Deák Ferenc 1848. április 2-án, Szemere az ellenzéki párt programvitáiban határozottan a kossuthi koncepció ellen foglalt állást. Eötvös József centralista felfogása, megyeellenessége pedig régtől fogva közismert volt. A miniszterelnök kabinetkérdéssé nyilvánította a megyék képviseleti

rendszeréről szóló vitát: ha ebben a fontos kérdésben két miniszter (Széchenyi és Kossuth) között ily nagy nézetkülönbség van, az egyiknek le kell mondania. Kossuth visszaemlékezése szerint, ha ekkor a kerületi táblát megszavaztatják, Széchenyi vereséget szenvedett volna. Az alsótábla korábbi döntése alapján a városok küldöttei ekkormárfejenként szavazhattak; ők egyértelműen a nemesi jogok ellen foglaltak volna állást. A szavazás elrendelése nyílt állásfoglalásra kényszeríthette volna a követeket, amely meg hasonlást, széthúzást okozott volna egy olyan időszakban, amikor éppen az egységes fellépést kellett hangsúlyozni az udvar és az ország irányába egyaránt. Ezért határoztak arról, hogy a kerületi ülést zárt tanácskozássá, konferenciává alakítják, és megkísérik a nézetkülönbségek feloldását.

A vita során — kemény Zsigmond szerint — Deák erkölcsi hatalma, államférfiúi bölcsessége révén jött létre a kompromisszum. Széchenyi István beleegyezett egy olyan törvénymeghozatalába, amely a minisztérium kötelességévé teszi egy megyei reformról szóló tervezet összeállítását és a következő országgyűlés elé terjesztését. A megalkotandó törvényben gondoskodni kell a "megyei szerkezetnek a közszabadsággal való összhangba hozataláról". Az átmeneti időre a régi megyei közgyűléseket megillető hatáskörtegy állandó bizottmány gyakorolja majd, amelyet a megye lakosaiból "születési különbségre való tekintet nélkül" választanak. Kossuth viszont ráállt arra, hogy azon az egyetlen közgyűlésen, amely az állandó bizottmányt választja, a nemesek s "mindazok, kiket a megyék jogterjesztő határozatai korábban szavazati joggal felruháztak" régi módon vehessenek részt.<sup>15</sup>

A követi konferencián létrejött megállapodást az alsótábla LVIII. országos ülése 1848. április 4-én tárgyalta és a megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról" szóló törvényjavaslatot észrevétel, változtatás nélkül jóváhagyta.<sup>16</sup>

A főrendi ház még aznap megkapta, és meg is vitatta az elaborátumot. Az itteni tárgyaláson először a szabályozás ideiglenessége merült fel. Gr. Tihanyi Ferenc temesi főispán kétségbe vonta az átmeneti szabályozás szükségességét. Mint tapasztalt megyei ember, úgy vélte, hogy minden átmeneti helyzet veszélyes. A megyéket régi állapotukban kellene megtartani, hiszen ha — mint a javaslatból következik — a "közgyűlésekre mindenki tódul, zavargások fordulnak

<sup>15</sup> A megyekérdés 1848. március 28-i, és április 2-i és 3-i tárgyalására: *Urbán Aladár*: Batthyány Lajos miniszterelnöksége, Bp., 1986. 207-213., 773. p.; *Supka Géza* 1848/1849., Bp., 1985. 117. p. A szerző tévesen állítja, hogy Kossuth Lajos a "nemesi megye régi előjogait" akarta fenntartani.; *Sarlós Márton*: Széchenyi István és a feudális jogrend átalakulása, Bp., 1960. 141. p.; *Barta i.m.*: 73., 713-728.; *Viszota* 1075.; KLI. VIII. köt. 338. p.; *Varga János*: A jobbágyszabadság kivívása 1848-ban Magyarországon. Bp., 1971. 250. p.; *Szabad György*: Kossuth Lajos politikai pályája ismert és ismeretlen megnyilatkozásai rükrében. Bp., 1977. 121-123. p.; *Falk Miksa*: Széchenyi István gróf és kora. Pest, 1868. 252. p. *Kemény Zsigmond*: Változatok a történelemre. Bp., 1972. 263. p.; *Kecskeméthy Auréli*: Parlamenti alkotmány és vármegyei reakció. Pest, 1867. 41. p.; *Spira György*: 1848 Széchenyije és Széchenyi 1848-a. Bp., 1964. 109-113. p.; legújabban: *Spira* 119-120. p.

<sup>16</sup> Napló 1847/48. 217. p., Irományok 1847/48. 167. p.

elő". Gr. Andrassy György, Sáros megye főispánja is beszédet mondott, amelynek tartalma – vagy a naplót vezető vagy a hozzászóló hibájából – nehezen értelmezhető. Annyi kiderül, hogy Tihanyi nézetét pártolta, továbbá, hogy ő is keveset érthetett meg a körülötte zajló történelmi eseményekből.

Széchen Antal velük szemben hangsúlyozta: ha az országgyűlés képviseleti alapon áll, a megyék sem maradhatnak változatlanul. Az átmeneti helyzetet tudomásul kell venni; az ebből eredő zavarok kisebbek, mint a reform elmaradása esetén lennének.<sup>17</sup>

Moson vármegye főispánja aggódott, mert a törvényjavaslat nem szabta meg a községek által küldött követek számát. Ha ez "az illetők önkényére bízatik, seregesen fognak a választó helyre tódulni". Bezerédj Miklós makári püpek felvetette: 800-1000 lakos után kellene egy képviselőt küldeni a megyei bizottmányba. Br. Majtényi László a megyei vezető testület létszámának maximálását hozta javaslatba, ha ugyanis ez nem történne meg, "számtalan megyében zavaros esetek fordulnak elő".

A főrendi ház tagjai ezután a törvényjavaslat rendkívül fontos elvi rendelkezéséről vitatkoztak. A megyei gyűlések és bizottmányok "köztanácskozási" nyelveként az előterjesztés Magyarországra nézve "egyedül a magyart", a kapcsolt részekben "saját szabályuk következtében is az anyai nyelvet" irányozta elő. Busán Herman horvátországi követ ezt a megfogalmazást sértőnek találta. A nyelvkérdés horvát belügynek tartván, követelte, hogy erről a magyar országgyűlés még ebben a formában se döntsön. Minden szabályozástól függetlenül, – érvelt – magától értetődő módon Horvátország területén a horvát nyelv használatos. Gr. Zichy Henrik mosoni főispán melegen támogatta az elhangyott javaslatot. Szerinte "szent feladatunk, hogy minél több népet édesgessünk elveinkhez". A főrendek leszavazták Busán Herman indítványát. A magyarországi nemzetiségi viszonyok egyik sajátosságára gr. Andrassy György második felszólalásában mutatott rá. Megyéjében "még a nemesek is tótul beszélnek, a magyar nyelvet nem ismerik. Ilyen viszonyok között értelmetlen lenne részükre olyan politikai jogokat adni, amelyeket gyakorolni képtelenek". A nyelvi rendelkezés törlését javasolta, elképzeléseit Ocskay Antal kassai megyés püspök is támogatta. A főrendi tábla többsége ebben a kérdésben is az alsótábla előterjesztést támogatta.

Másnap, 1848. április 5-én az "elegyes" országos ülésen felolvasták és innen jóváhagyásra felküldték az elfogadott törvényjavaslatot.<sup>18</sup>

Az alsótábla 1848. április 6-án még tárgyalt egy megyei tárgyú előterjesztést. Ezen a napon került át a kerületi ülésben előző napon tárgyalt kossuthi javaslat a megyei tisztviselők választásáról. A kevés politikumot tartalmazó szabálytervezethez csupán Nyitra megye követte, Tarnóczy Kázmér

---

<sup>17</sup> 1847/48. országgyűlés Főrendiházi Naplója. Pest, 1848. (továbbiakban: Főrendiházi Napló) 480-482. p.

<sup>18</sup> Irományok 1847/48. 176. p.

szólt hozzá: utasításának megfelelően kinyilvánította, hogy megyéje a tisztviselők választásnak régi jogát meg kívánja tartani.<sup>19</sup>

A főrendi ház a vallási törvényjavaslat kimerítő tárgyalása után is igen élénk érdeklődéssel fogadta az előterjesztést. A felszólalók zömmel főispánok voltak, akik a törvényjavaslatban érintve, érdekelve voltak. Br. Majtényi Antal Liptó vármegye első embere a helyettesítés módját javasolta törvénybe iktatni. A megyékben ebben a kérdésben valóban eltérő gyakorlat alakult ki. Liptóban egyedül a főispán döntött a tisztviselők személyéről, több helyen a megye jelölt és a főispán nevezett ki, de előfordult ennek a fordítottja is. Gr. Ráday Gedeon a választmány többségi szavazatára bízta volna a választást, de a főispánnak két szavazatot adott volna, Marczibányi Antal, Trencsén főispánja a megyei testület döntési joga mellett érvelt. Gr. Teleki László szép beszédben fejtette ki, hogy a "főrendek kötelessége a mostani időben: egyetérteni a megye Rendjeivel". Az alsótáblai követek álláspontját elfogadta az udvar is.

Az 1848. április 11-én szentesített két megyei tárgyú törvény (XVI.; XVII. tc.) átmeneti jellege ellenére jelentős szerepet töltött be közjogi rendszerünk polgárosításában. Rendelkezéseik nyomán először vettek részt helyi ügyek eldöntésében a lakosság széles köreinek képviselői. A községek és megyék kapcsolatának új rendszerét alapozták meg, először szakítva a középfokú önkormányzat primátusával. A főispáni hatalom korlátozása a központi szervek és az önkormányzatok korszerűbb viszonyának ígérete volt. A megyéket érintő áprilisi törvényekkel együtt az új típusú hely önkormányzat alapjait rakták le.

## ISTVÁN STIPTA

### DIE KOMITATSREFORM VOR DER GESETZGEBUNG (1844-1848)

(Zusammenfassung)

Die Studie analysiert den Umgestaltungsprozeß der ständischen Komitaten Ungarns zu bürgerlichen Selbstverwaltungsorganen. Im ersten Teil der Abhandlung werden die Funktionen der ständischen Autonomie skizziert. Detailliert Werden die politischen, legislatorischen, gerichtlichen und exekutiven Kompetenzen der ständischen Komitate zerlegt.

Die ungarischen Komitaten hatten neben ihren Verwaltungsaufgaben seit dem 16. Jahrhundert auch eine sehr bedeutende verfassungsschützende Rolle zu erfüllen. Ein wirksames Mittel des öffentlich-rechtlichen Widerstandes war das Beiseitelegen der gesetzwidrigen königlichen Verordnungen. (vis

---

<sup>19</sup> Napló 1847/48. 223. p.; Pesti Hírlap, 1848. ápr. 13., 28. sz.



inertiae) Seit Mitte der 1840-er Jahren hat der Kabinettabolutismus als Ziel ausgesetzt, den Widerstand der Komitaten zu liquidieren.

Die bedeutendsten liberalen Denker Ungarns haben sich die Zukunft der Komitaten verschiedenweise vorgestellt. Die Munizipalisten, unter der Führung von Lajos Kossuth, wollten die Komitaten bewahren, aber auch zweckmäßig umgestalten. Die im europäischen Rahmen denkenden Zentralisten waren die Wortführer der Zentralisation und wollten die Gemeindeautonomie den Komitaten entgegen verstärken.

Die zwei verschiedenen Meinungen konfrontierten sich am ständischen Reichstag 1847-48. Im Laufe der "legitimen Revolution" hat Lajos Kossuth einen radikalen Entwurf vorgelegt, dessen Ziel die Umformung des Representationssystems der alten Komitaten war. Nach seiner Vorstellung sollten die Komitaten ansonsten ihre alten Kompetenzen behalten und die früheren örtlichen Selbstverwaltungsfunktionen weiterhin ausüben.

Die Zentralisten und die Anfechter des alten Komitatssystems wollten die Verwirklichung des Planes unterbinden. Die Abhandlung setzt sich mit den Argumenten der Deputierten auseinander, analysiert die politische und fachliche Motive, die hinter den einzelnen Standpunkten zu suchen sind.

Der Verfasser untersucht getrennt die Debatten an der Magnaten- und Untertafel. Die Diskussionsbeiträge werden thematisch gruppiert. Zuerts werden die Argumente für die Erhaltung des alten Systems, dann für die Aufhebung der Komitaten eingebrachten Meinungen analysiert. Die verschiedenen Umformungspläne bezüglich des Representationssystems und die Debatten über die Verwaltungsfunktion der Komitaten finden auch reichlich Erwähnung.

Der Komitatsumgestaltungsentwurf von Lajos Kossuth wird in einem gesonderten Kapitel dargestellt. Der Verfasser stellt heraus, daß der Entwurf auf die früheren, vormärzlichen Vorstellungen Kossuth's basiert. Die Studie versucht zu belegen, daß dieser Entwurf die Umgestaltung, und nicht die Hinüberrettung der alten Komitaten bezweckt hat.

Der Verfasser schließt seine Ausführungen mit der Inhaltanalyse zwei Gesetze (GA XVI-XVII:1848), die als Grundgesetze der örtlichen Verwaltung nach der Revolution galten.



## **Az állampolgársági jog közjogi (alkotmányjogi és közigazgatási jogi), illetve magánjogi jellegéről**

1. Semmi kétség az iránt, hogy az állampolgárság közjogi (alkotmányjogi) jogviszony adott állam és adott személy között. Amikor tehát azt vizsgáljuk, hogy e jogviszony jellegében van-e, illetve legyen-e magánjogi elem, a vizsgálat tárgya csupán az, hogy

a) az állampolgárság fennállásának legyen-e kihatása az érintett személy magánjogi jogállására;

b) az érintett személy valamely magánjogi aktusa, cselekménye kihathasson-e az ő vagy más személy állampolgárságára.

Az állampolgárság közjogi (alkotmányjogi) jellege e kifejezés szélsőségesen túlhajtott értelmében azt jelenti, hogy az állampolgárság megadása, elismerése vagy elvonása felől az állami közhatalom szuverén módon dönt, és pedig teljesen szabad mérlegeléssel. Ennek az értelmezésnek a terméke az olyan jogi szabályozás (vagy jogi szabályozás nélkül folytatott joggyakorlat), amely szerint eljárva az állami közhatalom valamely személytől az állampolgárság elismerését megtagadja, s őt az ország területére beutazni nem engedi, valamint hogy az állam a polgárát az állampolgárságtól megfoszthatja és az állam területéről kiutasíthatja. Az abszolút monarchia korának leáldoztával ez a végleges felfogás csak diktatúrákban fedezhető fel, amelyekben az állampolgárság jogintézményét is felhasználják a politikai ellenfelektől való megszabadulásra, ha valamely okból nem kívánnak velük szemben még ennél is otrombább eszközökhöz folyamodni (internálás, deportálás, koncepciók per, politikai gyilkosság stb.). A demokráciák ezt a koncepciót kivétel nélkül elvetik.

Az állampolgárság közjogi jellegével nem fér össze az, hogy az érdekelt személy (a magánjogi aktusok körén kívül eső) egyoldalú akaratelhatározással szerezhessen állampolgárságot, illetve veszíthesse el azt. Példák: a kérelmére az állampolgársági kötelekből elbocsátott személy pusztán jognyilatkozatával automatikusan visszaszerzi állampolgárságát; az állampolgársági kötelekből való kilépésre vonatkozó nyilatkozat megtétele hatósági aktus nélkül is az állampolgárság elvesztésével jár stb. A közjog számtalan definíciója között egyet sem találunk, amelyből levezethető lenne, hogy egy személy egyoldalú akaratnyilvánításával közjogi jogviszony alanyává tegye magát. A leginkább klasszikusnak minősülő Ulpianus-féle meghatározás: *ius publicum est, quod ad*

statum rei publicae spectat, természetesen szintén kizárja az ilyen értelmezést. Végtére is, ha az egyén akaratnyilvánításának mindenkor függvénye lenne az állampolgársága, úgy akár naponta kiléphetne az állampolgársági kötelékből és visszatérhetne abba. Egy ilyen nézet érvényesítése az állampolgárság törvényi szabályozásakor oda vezetne, hogy az egyén a számára kényelmetlen köteleességek alól szabadulandó, az állampolgárságát letehetné, s ha honosságának visszaszerzése előnyökkel kecsegtetne, ismét felvehetné azt.

Az olyan okfejtés, amely szerint a személyes szabadság tartozéka az állampolgárság szabad megválasztása, már csak azért sem áll meg, mert az emberek túlnyomó többsége a születésével szerez állampolgárságot (akár a ius sanguinis, akár a ius soli alapján van szabályozva az állampolgársági jog azokban az államokban, amelyek szóbajöhetnek egy adott személy állampolgársága szempontjából). Az állampolgárság szabad megválasztásának azonban véleményünk szerint is jelentősége van az önjogi személyeknek akkor, amikor egy adott állam állampolgársági kötelékéből ki kívánnak válni. Az állampolgárságnak már érintett erkölcsi tartalmával nem fér össze, hogy az állam kényszerűen bárkit is az állampolgárság bilincsebe verjen. Azzal a jogosultsággal azonban az államnak rendelkeznie kell, hogy a polgára azon akaratnyilvánításához, hogy állampolgárságát fel kívánja adni, az állami akaratnyilvánítás, hozzájárulás csatlakozzék, vagyis szülessen egy olyan közhatalmi aktus, egy olyan engedély, amely az egyén és az állam közötti e közjogi viszony felhomlásával jár. Az emberi szabadság védelmének abban kell kifejezésre jutnia, hogy az állam törvénye a civilizált országok jogából kiolvasható nemzetközi standard szerint határozza meg azokat a feltételeket, amelyeknek fennforgásakor az állampolgársági kötelék felbontását nem tagadhatja meg, illetve amikor az engedélyezést az állampolgári egyenlőségnek a szabadsággal konkuráló elve jegyében meg kell tagadnia.

2. Visszatérve most már arra a fentebb exponált kérdésre, hogy *az állampolgárság fennállásának legyen-e kibatása az érintett személy magánjogi jogállására, az elvi válasz csakis tagadó lehet*, különben ütköznénk azzal az elvvel, hogy az állampolgársági jogviszony közjogi jogviszony.

Nemzetközi összehasonlításban áttekintve ez az elv főleg az alábbi pontokon van megítélve:

a) A tulajdonszerzés és különösen az ingatlantulajdon szerzése. Számos állam törekszik védekezni az ellen, hogy főként a földingatlan és e kategórián belül a mezőgazdasági művelésre alkalmas föld külföldiek tulajdonába kerüljön. Bizonyos mértéken túl ugyanis ez hátrányosan befolyásolhatja az ország élelmiszer ellátását, ellenérzületet válthat ki az ország mezőgazdasági foglalkozású népességéből (pl. mert a földet felvásárolják előle külföldiek, vagy mert lekonkurálják a hazai termelőket stb.). A nemzeti ipar védelme érdekében az államok iparkodnak elkerülni, hogy iparvállalatok külföldi tulajdonba jussanak, mert felvásárlásuk azzal a hátsó szándékkal is történhet, hogy versenytárstól szabadulandó azok termelését leállítsák vagy csökkentsék.

A tulajdonszerzési korlátozások (és a hozzájuk csatlakoztatható ún. idegengazdasági jogok korlátozásai) felől a döntés politikai és közelebről

gazdaságpolitikai. Olyan államok, amelyek a piacgazdaságot preferálják, ilyen korlátozásokat nem szoktak életbe léptetni. (Ilyen javaslatot néhány évvel ezelőtt elvetettek pl. Ausztriában, ahol főleg az üdülésre alkalmas földterületeket vásárolták nagy számban német állampolgárok.)

E körben említjük meg, hogy nem kevés állam jogi eszközökkel is iparkodik megakadályozni azt, hogy nemzeti kulturális értékei külföldiek kezébe kerüljenek. Ennek eszközei: ilyen tárgyak külföldi részére elidegenítésének tilalma; a tárgyak külföldre kiszállításának tilalma; e tárgyakra vonatkozóan állami elővásárlási jog biztosítása.

b) Olyan öröklési jogi szabályozás, amely a külföldit az öröklésből kizárja (vagy azzal, hogy helyébe állampolgár örökös lép, vagy ha ilyen nincs, akkor az állam; illetve azzal, hogy a kieső külföldi örökös helyébe közvetlenül az állam kerül). Ennél enyhébb az a megoldás, hogy a külföldi örökölhét ugyan, de az örökség jövedelmét csak belföldön használhatja fel, illetve az örökölt ingóságokat külföldre nem szállíthatja ki.

c) Olyan adóügyi, illetékügyi és vámügyi szabályozások, amelyek a külföldieket az állampolgárokhoz képest hátrányosan megkülönböztetik, s ezzel - bár közvetve - magánjogi státusukat tekintve az állampolgároktól elhatárolják.

d) A munkajogot itt annyiban és feltételesen a magánjoghoz sorolva, hogy az semmiképpen sem a közjogba eső jogágazat, az államok a külföldiek munkavállalását korlátozzák, illetve még akkor is engedélyhez kötik, ha a munkaerőre szükségük van. Az engedélyek határidőhöz kötöttsége, illetve visszavonhatósága révén a külföldi feltétlen hátrányosabb jogi helyzetben van, mint az illető ország állampolgára. Ide tartozik az is, hogy a külföldi diploma nosztrifikálásának jogát és a nosztrifikálás feltételei meghatározásának jogát az államok fenntartják maguknak (hacsak nemzetközi egyezményben nem vállaltak más kötelezettséget), s az, akinek a diplomáját (egyéb végzettségét) nem ismerik el, akkor sem vállalhat diplomához, szakmai végzettséghez kötött munkát, ha munkavállalási engedéllyel bír.

3. Abban a kérdésben, hogy *valamely személy magánjogi aktusának, cselekményének legyen-e kibatása a saját maga vagy más személy állampolgárságára*, a viták jó két évszázada nem jutottak nyugvó pontra. A vitatott problémák különösen a következők:

a) Legyen-e állampolgárság szerzési jogcím a házasságkötés, s ha igen, akkor csak a nő vagy bármely fél javára? E tárgyban az ellenérvek legerősebbje nem elvi, hanem praktikus. Nevezetesen az, hogy adott szituációkban állampolgárság szerzése szándékával ún. névházasságot kötnek. A házasságkötés, mint állampolgárság elvesztési jogcím ellen pedig főleg azzal emelnek kifogást, hogy az illető esetleg úgy veszíti el állampolgárságát, hogy másikat nem szerez, s ezzel a hontalanság nem kívánatos állapotába kerül.

b) Legyen-e állampolgárság szerzési, illetve elvesztési jogcím az utólagos házasságkötés, a szülői elismerés, illetve - bár nem magánjogi cselekmény - az azzal egyenértékű bírói (egyéb hatósági) döntés, amely a szülői mivoltot megállapította? A fő ellenérv itt is az összejátszás az érintettek között

állampolgárság szerzésének, illetve állampolgársági kötelekből szabadulásnak a célzatával.

c) Legyen-e állampolgárság szerzési, illetve elvesztési jogcím az örökbefogadás, különös tekintettel a nagykorú személy örökbefogadására?

Mindezekről e helyütt csak annyit kívánunk leszögezni, hogy humanitárius szempontból kívánatos érvényesíteni a család állampolgársági egységének elvét. Ezt sugallja a Helsinki-i Záróokmány, főleg a családok újraegyesítéséről és a különböző államok polgárai közötti házasságkötésről szóló ajánlásaival. A Záróokmány azonban ezekben a kérdésekben nem hívja fel a szerződő államokat megfelelő állampolgársági szabályok alkotására, hanem csak az érdekeltek kérelmeinek humánus elbírálását, illetve együttélésük lehetőségének biztosítását javasolja. Ugyanakkor a Záróokmány távolról sem szándékozott kizárni azt, hogy a szerződő államok belső jogában az állampolgársági jog a családi kötelék fennállítását kedvezményezze, főleg az állampolgárság szerzésénél.

A jelzett magánjogi cselekmények a jogrendnek egy bizonyos féle tagolása szerint családjogiak, ám minden esetre a közjog-magánjog tagolás szerint feltétlenül a magánjogiak közé sorolnak. A hangsúly azonban nem annyira a jogágba illesztésen van, hanem azon, hogy *ezek a cselekmények az egyén szabadság-szférájába és ezzel együtt rendelkezési sférájába tartoznak, s az államnak ezekbe közhatalmilag beavatkoznia nem szabad*. Az állam tehát nem hozhat olyan törvényt, amellyel korlátozza az embert a külföldivel való házasságkötésben, a szülői elismerési jog gyakorlásában, az örökbefogadásban. Ilyen korlátozás mellett nem lehet érv az, hogy ezek a magánjogi (családjogi) aktusok állampolgárság szerzési, illetve elvesztési következményekkel járhatnak.

Az állampolgársági jog közjogi jellegének feltétlenül ellene mondandó az, ha az állampolgársági jog lehetővé tenné olyan magánjogi ügylet kötését, amelynek tárgya az állampolgárság megszerzése, illetve eshetőleg az állampolgári kötelekből való kiengedés. Ehhez vésszen hasonlít az, ha az állam olyan illeték, illetve díj kifizetéséhez köti az állampolgárság adományozását, vagy az állampolgársági jogviszony megszüntetéséhez való hozzájárulását, amely mértékénél fogva az állampolgárság (állampolgárságból kilépés) árának fogható fel. Lényegileg ugyanez áll arra, ha az állam kiköti: az állampolgárságért folyamodó (attól szabadulni kívánó) személy óvadékot köteles letétbe helyezni.

Az állampolgársági jog közigazgatási jogi jellegéről mondandónk mindössze annyi, hogy az állampolgársági ügyek intézése a döntéshozatal mozzanataig államigazgatási szerv által és államigazgatási eljárásban történik.

4. Az állampolgárság jogintézményének közjogi, illetve magánjogi jellege, s közelebbről az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének közjogi, illetve magánjogi cselekményekhez kötése szempontjából a magyar jogban következetességről, egyértelmű tradíciókról aligha beszélhetünk. Ezen állításunk igazolására szolgáljanak az alábbiak:

a) Az 1879. évi L. törvénycikk szerint az állampolgárság csak leszármazás, törvényesítés, házasság és honosítás által volt megszerezhető. E jogcímek közül a leszármazás olyan pusztán tény, amelynek a törvény jogviszonyt

létesítő, módosító vagy megszüntető hatást tulajdonított (a mi esetünkben állampolgársági jogviszonyt keletkeztetett). Így a leszármazás közömbös abból a szempontból, hogy közjogi vagy magánjogi jellege lenne.

A törvényesítés családjogi, tehát nem közjogi természetű jogügylet volt a korabeli magyar jog szerint. Ezzel magyar állampolgárnak külföldi nőtől született törvénytelen gyereke nyerhette el a magyar állampolgárságot, éspedig születése időpontjától.

Házasság, azaz szintén családjogi aktus, jogügylet révén csak külföldi állampolgárságú nő juthatott magyar állampolgársághoz.

A honosítás a felhívott törvény szerint vagy a belügyminiszter által kiállított honosítási okirattal vagy az államfő által kibocsátott honosítási oklevéllel történt. Mindkettő közjogi jellegű döntés dokumentálására szolgált, s így a honosítás közjogi jellege nem vitatható. A honosítás jogintézményébe nem vitt magánjogi elemet az, hogy bárkit honosítani csak kérelmére lehetett, mivel egyfelől az ilyen kérelem nem fogható fel magánjogi értelemben vett jogügyleti ajánlatnak, másfelől pedig a kérelem tárgya közjogi jogállás elnyerése. Annak itteni tárgyunkban nincsen jelentősége, hogy a belügyminiszter közjogi, az államfő (király) pedig ún. felségjogi aktussal honosíthatott.

A honosítás intézményébe a törvény annyiban belevitt egy magánjogi elemet, hogy az örökbefogadással nem lehetett magyar állampolgárságot szerezni, de az örökbefogadott kedvezményezett feltételek közötté volt honosítható (belföldön lakás, vagyon vagy keresetforrás hiányában, illetve adózók lajstromába felvetttség nélkül). A családjogi aktust tehát a törvény honorálta.

A törvény szerint a magyar állampolgárság elbocsátás, hatósági határozat, távollét, törvényesítés és házasság által szűnt meg.

Az elbocsátás a belügyminiszter közigazgatási aktusával történt. Az irodalomban nem ritkán "negatív honosításnak" nevezett intézménynek a hajdanimagyar jogban sajátossága volt, hogy az elbocsátás iránti kérelmet béke idején köteles volt a belügyminiszter teljesíteni, ha az illetőnek köztartozása nem volt, s nem folyt ellene büntető eljárás, illetve nem állott végre nem hajtott büntető bírói ítélet hatálya alatt. A katonai szolgálati kötelezettségben álló egyén csak akkor volt elbocsátható, ha a honvédelmi minisztertől elbocsátó oklevelet nyert. Háború esetén elbocsátásnak csak államfői aktussal volt helye. Az elbocsátásnak, mint "negatív honosításnak" közjogi karaktere a honosításnál kifejezetten túl nem szorul bizonyításra.

A hatósági határozat szemérmes nevezet az állampolgárságtól belügyminiszteri határozattal, tehát közigazgatási aktussal történő megfosztásnak, azaz ennek közjogi (közigazgatási jogi) természetére kétségtelen. Egyetlen esetben volt rá lehetőség; akkor, ha az állampolgár a belügyminiszter engedélye nélkül idegenállam szolgálatába lépett és abból felszólításra meghatározott időn belül nem lépett ki.

Az állampolgárságtól hatósági határozattal való megfosztás jogcímeit az 1939. évi XIII. tc. alaposan megszaportotta. Megfoszthatók lettek bizonyos politikai illetve deviza bűncselekményeket elkövetők; háború idején az ellenség

támogatása miatt elítéltek; külföldi kormánytól más szervtől politikai megbízatást elvállalók; külföldi politikai szervezetbe belépettek; külföldi politikai szervezet tevékenységében résztvevők. Megfoszthatók lettek végül azok, akik az ország területének elhagyására vonatkozó jogszabályok megszegésével vagy kijátszásával külföldre távoztak.

Távolléttel az 1879. évi L. tc. értelmében csak az veszítette el a magyar állampolgárságát, aki a magyar kormány megbízása nélkül 10 évig megszakítás nélkül külföldön tartózkodott. Ha azonban az illető több lehetséges mód egyikén kinyilvánította, hogy távolléte ellenére magyar állampolgárságát fenn kívánja tartani, úgy a távollétnek ez a joghatálya reá nézve nem állott be. Ezt az 1939. évi XIII. tc. annyiban szigorította, hogy az érdekelt szándéknyilatkozata nem volt elegendő állampolgárságának fenntartásához, hanem ahhoz a belügyminiszter hozzájárulása volt szükséges. A távollét pusztán tényének állampolgárság elvesztési jogcímé nyilvánítása a korabeli állampolgársági jogban annyiban a közjogi jelleg dominálására vall, hogy végső soron a belügyminiszter államigazgatási aktsussal döntött arról, hogy a távollét által az állampolgárság elvesztése bekövetkezett-e.

A törvényesítés családjogi aktusával az a gyermek veszítette el magyar állampolgárságát, akit külföldi honosságú természetes atyja hazája törvényei értelmében törvényesített. Ha azonban a törvényesítés révén atyja állampolgárságát nem nyerte el és a törvényesítés után is Magyarország területén lakott, magyar állampolgárságát megtartotta. A törvényesítés családjogi jellegére fentebb már utaltunk, így itt nincs róla mit írni.

Elvesztette magyar állampolgárságát az a nő, akinem magyar állampolgárhoz ment férjhez. Az a körülmény, hogy a nem magyar állampolgárhoz férjhez menő nő a családjogi jogüggyellett nem szerzett külföldi állampolgárságot, közömbös volt a magyar állampolgársága elvesztése szempontjából. Viszont az ilyen nőt kérelmére vissza lehet venni a magyar állampolgárok közé, ha férjétől bíróilag elválasztották, házasságát feloldották vagy özvegységre jutott (feltéve, hogy valamely magyarországi község kötelekébe felvették őt, azaz illetékességet kapott; illetve azt neki kilátásba helyezték). Visszavétele (visszahonosítása) nem függött az ügydöntő hatóság mérlegelésétől. Az ilyen nő állampolgárságát tehát magánjogi (családjogi) aktussal veszítette el, de kérelmére azt közigazgatási jogi aktussal kötelezően vissza kellett neki adni, ha reá nézve a törvényi feltételek beállottak. Ez esetben egyazon személy állampolgársági jogviszonyát illetően észlelehetjük a közjogi és nem közjogi jelleget együtt.

Az 1939. évi XIII. tc. egy további állampolgárság elvesztési jogcímet kreált, az állampolgárság elvesztését honosítás útján más állampolgárság szerzésével. Ez végtére nem volt egyéb, mint az állampolgárságtól való megfosztásnak egy "szelídebb" változata. Közigazgatási aktusra elméletileg nem volt szükség az elvesztés kimondásához; a gyakorlatban azonban természetesen valamely hatóság megállapító aktusa kellett ahhoz, hogy a megszűnés tényét deklarálja. Ennek az aktusnak a közigazgatási jogi jellege nem vitatható. E törvényi szabálynak sajátossága volt az, hogy visszaható hatállyal léptették



életbe, tehát a magyar állampolgárságot az is elveszítette, aki a törvény hatályba lépése előtt szerzett honosítás révén külföldi állampolgárságot.

b) *A második világháború után* - részletszabályokat itt nem érintve - az állampolgárságot újra kodifikálták az 1948. évi LX. törvényben.

E törvény értelmében a magyar állampolgárság megszerzésének jogcímei

- a leszármazás,
- a házasságkötés,
- a honosítás.

Az 1879. évi törvényhez képest a változás annyi, hogy a jogcímek között nem szerepel a törvényesítés. Ez azonban csak látszólagos különbség, amennyiben a leszármazás által való állampolgárságszerzésnek az új törvényben egyik változata lett az, hogy leszármazással állampolgárságot nyer a magyar állampolgár férfinak házasságból született gyereke, akit az apa teljes hatályú elismerő nyilatkozattal magáénak elismert vagy akinek jogerős bírói ítélettel atyjává nyilvánították. (A törvénytelen gyermek elnevezést a magyar jogból már korábban kiiktatták, s vele együtt a törvényesítés fogalmát is.)

A törvény nem szerepelteti az állampolgárság szerzési jogcímek között az állampolgárság elismerését, amely nem volt egyéb, mint törvényes vélelmen alapuló hatósági megállapítási aktus adott állampolgársági ügyben. Valóban az elismerés nem maga keletkeztette az állampolgársági jogviszonyt, hanem a megállapítási határozat arra vonatkozott, hogy az érdekelt esetében a törvényi feltételek fennállanak, őt tehát az ellenkező bizonyításig magyar állampolgárnak kell tekinteni. Az elismerés intézményesítése a törvényben kétségkívül a közjogiasító célzat felé mutat, abban magánjogi elem nincs.

A törvény szerint az állampolgárság elvesztésének jogcímei:

- a házasságkötés,
- a törvényesítés, az atyai elismerés vagy az atyaság bírói megállapítása,
- az elbocsátás,
- a megfosztás.

Házasságkötéssel az a nő veszítette el magyar állampolgárságát, aki külföldi állampolgár férfivel házasságot kötött. A korábbi törvénnyel szemben azonban a házasságkötés következtében a nő állampolgárságát csak akkor veszítette el, ha a házasságkötéssel férje állampolgárságát megszerezte.

A törvényesítés (szülők kutólagos házasságkötése), atyai elismerés vagy atyaság bírói megállapítása révén az a gyermek veszítette el állampolgárságát, aki ezen aktusok valamelyike révén apja külföldi állampolgárságát megszerezte. A törvényesítések családjogi aktusát azért kellett megtartani, mivel ezt több külföldi jog ismerte.

Az elbocsátás szabályozása az előző törvényhez képest annyiban változott, hogy a feltételek fennforgása esetén sem volt kötelező az elbocsátás iránti kérelemnek helyt adni, hanem a döntés a belügyminiszter mérlegelési jogkörébe tartozott. Ez a körülmény a közjogi jelleg erősítésére vall.

Az állampolgárságtól való megfosztás a belügyminiszter, illetve az ő előterjesztésére a kormány mérlegelési hatáskörébe került. Az 1939. évi szabályozáshoz mérten feltételei részben szűkültek, részben bővültek. A

bővítések közül a legfontosabbat az új állampolgársági törvény által hatályában fenntartott 1948. évi XXVI. tc. írta elő. E szerint a kormány megfoszthatta állampolgárságától azt a külföldön tartózkodó személyt, aki a kormány felhívására a törvényben előírt határidőn belül nem tért vissza Magyarországra és itt magyar hatóságnál nem jelentkezett. A határozat a megfosztott személy feleségére és kiskorú gyermekére is kiterjedt, ha ezt a határozat kimondotta. A megfosztott személy vagyonát, valamint vele együtt állampolgárságától megfosztott felesége és gyermeke vagyonát el kellett kobozni; e tekintetben tehát nem volt mérlegelésnek helye, a megfosztó határozat kötelezően járulékos következménye volt a vagyonelkobzás.

Az 1948. évi állampolgársági törvény az állampolgárság jogintézményének közjogi felfogását erősítette azzal, hogy megszüntetett két olyan állampolgárság elvesztési jogcímet, amelyeken az állampolgár magyar hatóság hozzájárulása nélkül léphetett ki az állampolgári kötelekből. Ám megjegyezve, hogy végső soron magyar hatóság határozott adott esetben arról, hogy e feltételek ténylegesen beállottak-e. E két jogcím: a távollét és az idegen állampolgárságnak honosítás útján való megszerzése. Az akkori kormányzat ezzel is hangsúlyozni kívánta az állampolgársági jog közjogosításának szándékát, bár azt teljes következetességgel nem vitte keresztül, de később erősítette - itt nem tárgyalandó - nem állampolgársági jogi előírásokkal.

c) Az 1957. évi V. törvény értelmében a magyar állampolgárság megszerzésének jogcímei között szerepel a leszármazás, azonban azzal a különleges tartalommal, hogy a *ius soli* elvének beiktatásával és azt cáfolható vélelmekkel kombinálva magyar állampolgárságot szerez az (magyar állampolgárnak kell tekinteni azt),

- aki a törvény hatályba lépése után Magyarország területén született,
- akit ismeretlen szülőktől származó személyként a törvény hatályba lépése után Magyarország területén találtak, ha Magyarország területén nevelkedik illetve nevelkedett.

Mindkét vélelem azonban csak addig áll fenn, amíg az illető külföldi állampolgársága be nem bizonyosodik. Ezzel a születés ténye, amely sem közjoginak, sem magánjoginak nem minősíthető, hanem pusztán tény, állampolgárság szerzési jogcím.

da leszármazással történő állampolgárság szerzésnél a törvény maradéktalanul megvalósítja a nemek egyenjogúságának elvét, mert a gyermek magyar állampolgárságot nyer, ha mindkét vagy bármelyik szülője magyar állampolgár. A nem magyar állampolgár szülő gyermeke is magyar állampolgár, ha másik szülőjének a magyar családjogi törvényen alapuló jogi tények, illetve állami aktusok révén magyar állampolgárt kell tekinteni. Ilyen tények illetve aktusok: a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat; az apaság illetve az anyaság bírói megállapítása; az anyának a gyermek születése utáni házasságkötése. E családjogi aktusok az állampolgárság hatályos jogába is belevittek nem közjogi elemeket.

A honosítás közjogi jellegét már tisztáztuk. Itt térünk ki azonban a honosítás különleges fajtájára, a visszahonosításra, amelyen olyan személyek

honosítása érdemtő, akik már voltak magyar állampolgárok. Jogi hatását és közjogi jellegét tekintve a visszahonosítás is honosítás.

A hatályos állampolgársági törvény szerint az állampolgárság csak két jogcímen vesztethető el: elbocsátással és megfosztással.

Az elbocsátás az új törvényben is állami-közhatalmi aktussal történik. A szokványosokon túl feltétele az, hogy az elbocsátást kérő - hontalansága elkerülése végett - igazolja külföldi állampolgárságát vagy külföldi állampolgárság megszerzésének valószínűségét.

A megfosztás szintén állami-közhatalmi aktussal foganatosítható. Megfosztani csak külföldön tartózkodó személyt lehet, ha súlyosan vétett az állampolgári hűség ellen vagy súlyos bűncselekmény miatt magyar vagy külföldi bíróság jogerősen elítélte. A megfosztás első feltételének eretszerű meghatározása akkor is kifogásolandó, ha valaki a megfosztás intézményét általában nem utasítja el. Közjogi jellegéről már volt szó.

5. A magyar állampolgársági jogban a szerzési és elvesztési jogcímek történeti áttekintése meggyőz arról, hogy benne a közjogi és a magánjogi (családjogi) elemek mindig is keveredtek, bár különböző mértékben. Ennyiben a magyar állampolgársági jog mindig is belső ellentmondásosságot tükrözött, de lényegileg ennek vagyunk tanúi a külállamok túlnyomó többségének állampolgársági jogában is. Ennek oka abban rejlik, hogy az állampolgárság törvényi szabályozásakor egymással konfliktusban álló elvek ütköznek egymással, s ezeket a konfliktusokat csak kompromisszumok árán lehet feloldani.

Az alapvető ütközés onnan ered, hogy nem jogelv, hanem humanitárius elv értelmében, amint azt az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 15. cikkelye 1949-ban deklarálta, *minden személynek joga van valamely állampolgársághoz*. Ez egyenértékű azzal, hogy *az állampolgársághoz való jog emberi jog*. Ez az emberi jog azonban adott személy esetében csak akkor érvényesülhet, ha azt őt illetően valamely állam honorálja. Az Egyetemes Nyilatkozat idézett magasztos elve tiszteletet érdemel, ám aligha több, mint a világ valamennyi államához intézett ünnepélyes felhívás e jog lehető tiszteletben tartására. Gyakorlati nem érvényesülését bizonyítja, hogy a világban milliósázmra élnek vagy tengődnek emberek hontalanul, állampolgárság nélkül. Az Egyetemes Nyilatkozat e kitétele azoknál releváns, akiknek van állampolgárságuk, mert a Nyilatkozat azt is kimondja, hogy senkit sem lehet állampolgárságától vagy állampolgársága megváltoztatásának jogától önkényesen megfosztani.

Ugyanakkor azonban egyetlen állam sem kötelezhető sem nemzetközi jogilag, sem más módon arra, hogy szuverenitásának egy részéről lemondva, állampolgárává fogadjon olyan személyeket, akik más állam polgáraiként vagy hontalanokként születtek, s hogy megtartsa állampolgárai között olyanokat, akik vele a közösséget megtagadták, e szándékukat esetleg az állam joga szerint kriminális módon is kifejezésre hozva. (Önmagát az állam azonban e téren is korlátozhatja.)

Az állampolgárság jogintézményében a közjogi, illetve magánjogi elemek közül valamelyiknek a kizárólagossága csak a közjogiakat illetően merülhet fel, a magánjogiakat illetően kizárt. Az állampolgárság megszerzésének és

elvesztésének olyan törvényi szabályozása abszurdum, amely szerint az egyén magánjogi cselekvőiségeivel állampolgárságot szerezzen vagy veszítsen el úgy, hogy ahhoz az érdekelt államnak vagy államokban semmi közük ne legyen. A kérdés tehát nem az, hogy legyen-e az állampolgársági jognak közjogi vonása, hanem az, hogy e mellett legyen-e magánjogi jellege is, és milyen mértékig.

Ezen a ponton eddigi fejtegetésünkön túllépve a problémát úgy exponáljuk, hogy *az állampolgárság megszerzése illetve elvesztése mennyiben legyen függvénye az állam közjogi (köztisztviselési jogi) akaratelhatározásának, és mennyiben az egyén akaratnyilvánításának.* (A magánjogi illetve családjogi cselekvések az előzőekben azért voltak vizsgálódásaink homlokterében, mert az ilyen karakterű egyéni akaratnyilvánítások nemzetközi összehasonlításban is a leginkább előfordulók az állampolgársági jogban.)

Szerintünk az ENSZ Egyetemes Nyilatkozat imént hivatkozott azon tétele, hogy minden személynek joga van valamely állampolgársághoz, úgy értelmezendő, hogy a születése tényével mindenki szerezzen valamilyen állampolgárságot. Nem értelmezhető azonban úgy, hogy bármely személy igényelhetné valamely államtól, hogy neki kérelmére állampolgárságot adjon. Az állampolgársághoz való jog, mint emberi jog tehát nem teremt igényt arra, hogy külföldi állampolgárságú vagy hontalan személy állampolgárság iránti kérelmét az államnak feltétel nélkül honorálni kell, azaz a kérelem előterjesztése állampolgársági jogviszonyt keletkeztető hatású legyen.

Itt azonban előjön egy világviszonylatban is izgalmas probléma, amely mellett az állampolgársági jog újrarendezésekor a magyar jogalkotó nem mehet el megfontolás nélkül. *Ez azoknak a magyar nemzetiségieknek a problémája, akik Magyarországgal szomszédos országokban élnek, ott állampolgársággal rendelkeznek, de azt magyar állampolgárságra kívánják felcserélni.* Előttünk nyilvánvaló, hogy ezeknek a magyaroknak a magyar állampolgárság iránti kérelme nem kaphat ugyanolyan minősítő besorolást, mint az olyan személyeké, akiknek a magyarsághoz nincsen közük. Sorsukat állampolgársági jogi tekintetben nem lehet elintézni azzal, hogy mind az első, mind a második világháború után a kisebbségek állampolgársági ügye rendezve lett (leginkább az optálás révén), s ami még nyitva maradt, arra nézve kétoldalú egyezmények születtek.

Érzelmi megközelítéssel ezt a komplexumot annyira leegyszerűsíthetjük, hogy már nem is illik rá a komplexum elnevezés. Az ilyen megközelítés eredménye az a tétel lenne, hogy aki magyar, annak jogában álljon Magyarországon megtelepedni, s ha ez jogában áll, akkor meg kell őt illetnie a magyar állampolgárságnak és az abból eredő jogoknak is. Ez a formula jogilag használható, hiszen nemzetköziokmányok biztosítják a kivándorlás jogát és azt a jogot, hogy az ember állampolgárságát megváltoztassa. Semmi jogi akadálya nincs tehát annak, hogy a szomszédos országok magyarjai, ha magyar állampolgárságot akarnak szerezni, éljenek kivándorlási jogukkal, és Magyarországra áttelepülve igényeljék a magyar állampolgárságot. Szándékoltan használtuk az "igényeljük" és nem a "kérjük" igét, mivel éppen abban állana a

szomszédos országokban élő magyarok állampolgársági ügyében az elintézés különossége, hogy önekik az állampolgárságot nem kérik, hanem igényelniük lehetne, ami magában foglalja az illetékes magyar szerv azon kötelességét, hogy az igényt teljesítse, kielégítse, ha annak feltételei bizonyítottak vagy legalábbis valószínűsíthetők (pl. a magyarsághoz tartozás igazolható a felmenők okmányaival, valószínűsíthető a magyar nyelv jó ismeretével).

Egy olyan rendelkezés felvétele az állampolgársági törvénybe, hogy a Magyar Köztársaság elismeri magyar állampolgároknak azokat a magyar nemzetiségű személyeket, akik a szomszédos országokból Magyarországra áttelepülnek vagy ezt a szándékukat kinyilvánítják és záros határidőn belül ténylegesen átköltöznek, lényegileg ugyanolyan teljes értékű megoldás lenne, mint az előbbieken felvázolt, azaz a honosítási igény kötelező kielégítése.

Felesleges papírra vetnünk, hogy egyik javaslatunkkal sem nyúltunk le a probléma gyökeréig, azaz a politikai megoldásig. Egyik javaslatunk sem hárítja el azt a veszélyt, hogy egyik-másik szomszédos állam a magyar állampolgársági jognak egy ilyesféle szabályát ürügyül használja a területén élő magyarok zaklatására, kivándorlásra, áttelepülésre készítésére. Ez óvatosságra, tartózkodásra int a közeli jövőben. *Távlatilag azonban a magyar állampolgársági jognak bonorálnia kell a szomszédos országok magyarságának a magyar honossághoz való jogát.*

### Összefoglalás

A Magyar Köztársaságban napirendre került az állampolgársági jog reformja, az 1957. évi V. törvény helyett új állampolgársági törvény megalkotása.

Az értekezés az állampolgársági jognak azt a kulcsproblémáját vizsgálja, hogy az állampolgárságnak kétségtelenül közjogi intézménye vegithető-e, s ha igen, akkor milyen mértékig magánjogi elemekkel. E kérdés megválaszolása érdekében ebből a nézőszögből elemzi a magyar jogfejlődést az első magyar állampolgársági jogi kodifikációtól (1879) a tanulmány megírásakor hatályos törvény megalkotásáig (1957).



## Az alkotmányfejlődés formáció- és modernizáció-elméleti értelmezései

### I.

1. A modernizáció a társadalomtudomány viszonylag későn, a XX. században megjelent fogalmi kategóriája. Szorosan véve olyan fejlődést értelmező elmélet, amelyik a tradicionális társadalmi viszonyok felborulásának és mássá alakulásának (modernné válásának) magyarázata. Noha az elmélet a XX. század szülötte, ítéletei, értékei megváltoztatják intézményeinek múlt századi fejlődésére vonatkozóan eddig általunk kiválasztott és ezideig uralkodó paradigmákat.

A modernizációs elméletek bizonyos értelemben a társadalomra vonatkozó XIX. századi formáció elméletek meghaladását jelentik.

A szociológia kezdeteitől fogva az úgynevezett nagy elméletek mindig adtak valamilyen társadalom-fejlődési magyarázatot. Csak példaként említjük, hogy A. Comte a társadalmi fejlődésnek 3 szakaszát megkülönböztetve fejtette ki a társadalom "pozitív szakaszba" való jutásának szükségszerűségét. A szorosabb értelemben vett fejlődés-elmélet H. Spencer műve. A Darwin-i egyetemes fejlődés-elméletet a társadalomra vonatkoztatva részletezte azt, hogy a fajok, illetve a társadalom tagjai közötti harc milyen szelekciós folyamatokat futtat le, melyek következtében az erősek, a legkiválóbbak maradnak meg a társadalmi térénumon.

Többé-kevésbé Spencer munkásságával egy időben keletkezett Marx és Engels társadalmi formáció elmélete, amelyet megint bizonyos értelemben a fejlődés-elméletek sorába illeszthetünk. A XIX. század második felében erős törekvések indultak meg az úgynevezett természeti állapotban lévő emberi viszonyok megismerésére, s azokon belül érvényesülő szabályok felderítésére. Marx és Engels az eddigi társadalmi történeti tapasztalatok alapján periodizálta a társadalom addigi fejlődését az ismert 4 formációba. Az emberek a hordai állapotból kiemelkedve ősközösségi viszonyokban éltek, amelyek fő sajátossága a kommunisztikus jelleg. A magántulajdon és az állam létrejötte változtatta az ősközösséget rabszolgatartó társadalommá, ezt ugyancsak a tulajdonviszonyok változása alakította át feudalizmussá. Szerzőink életében uralkodó új formává a kapitalizmus vált és elméleti konzekvenciák alapján jóslták meg azt, hogy a kapitalizmust először a szocializmus alsó foka követi, majd ez áthajlik a kommunista társadalomba.

A fejlődés-elméletek közös vonása, hogy a társadalom fő vonulatának az előrehaladást, az értékek gyarapodását, a szellemi és anyagi javak, termékek állandó bővülését jelenti. Ezért a fejlődés-elméleteket "optimizmus" jellemzi, általában nem számolnak tartós visszaesésekkel, vagy úgynevezett történelmi zsákutcákkal.

A XX. században megjelenő modernizációs elméletek az előbb jelzett "optimizmussal" leszámolnak és "realisabb" társadalmi történelmi értelmezésre töreksenek. Éppen ezért a modernizációs elméletek úgy tűnnek, mint a formáció elméletek meghaladására irányuló kísérletek. Másként úgy is felfoghatjuk, hogy a fejlődés-elméletek reparációi, tökéletesítési módjai, mert kijavítják a formáció-elméletek hibáit és tökéletlenségeit.

Az alkotmánynak, mint a társadalom működés jogi keretének a történelmi alakulása alkalmas arra, hogy a fejlődési elméletek és a modernizációs irányzatok jellemzőit és egymásra hatásait szemléltsük. Az egyetemes és hazai alkotmányfejlődésnek különböző elméleti megkülönböztetései vannak, de van egy közös kiindulópontjuk. Az első feladat az, hogy magyarázzuk meg hogyan keletkezett az alkotmány, s a fejlődésnek milyen leágazásai vannak.

2. A modernizációs folyamatok specifikumainak felismerése - egyik értelmezés szerint - a strukturális funkcionalizmus irányzatából eredeztethető. Ez volt az az irányzat, amelyik eljutott a társadalom rendszerszerű megközelítéséhez. Ez egyben azt is jelentette, hogy mind több társadalmi alrendszer funkcióját és strukturális jellemzőit megismerhettük. A strukturális funkcionalizmus kibontakozásától kezdve nagyon jól tudjuk, hogy a fejlett modern társadalmak hosszú történelmi folyamat eredményeként váltak igazán alkotmányos rendszerekké. Az alkotmányozás tartalma fokozatosan bővült és fejlődött napjainkig. Történelmi áttekintés alapján az alkotmányosságnak három kritériuma van. Az alkotmány eredetileg úgy jött létre, hogy utat nyitott az állampolgárnak a hatalmi szervezet felépítésében és működésében való részvételre. Az állampolgár bevonulása az alkotmányba annyit jelentett, hogy korlátozták a korábbi feudálabszolutista hatalmat. Ezért minden valódi alkotmány célja az lett, hogy biztosítékokat építsen ki a hatalom önkényes gyakorlása ellen. A második kritérium az, hogy az alkotmányozás kezdeteitől fogva megfogalmazódtak olyan szabadságok és alapvető emberi jogok, amelyeket az államnak el kellett ismernie. Ezek az úgynevezett klasszikus értelemben vehető szabadságok, mint például vallás-, lelkiismereti, szólásszabadság, egyesülési jog stb. Végezetül az alkotmányozás 20. századi periódusában megjelennek a szociális biztonság megteremtésére irányuló jogosítványok. Tehát végeredményben elég újkeletű a munkához való jog, az egészség védelmének joga, az anyagi biztonság, a művelődés joga stb.

Az alkotmány nemcsak tartalmában, hanem formájában is új típusú jogi okmány. Az első alkotmányok a klasszikus polgári forradalmak időszakában születtek. Cromwell katonái - egyes emlékezők szerint - kalapjuk mellé tűzve "viselték" a katonatanács által elfogadott "nép szerződését", amelyet az angol forradalmi alkotmányozás jellegzetes dokumentumának tekintenek. Az angol, francia forradalmi alkotmányokat azonban csak az "idő méhéből kibukkanó" új



formáknak tekinthetjük, mert az alkotmányozási eszme kialakulását és terjedését korábbi társadalomtörténeti eseményekben is felfedezhetjük.

### *Az alkotmány előformái*

Az alkotmányozás eredőit ott kell keresnünk, ahol a feudális társadalomban a polgárosuló viszonyok elemei megjelentek. A polgárosodás társadalmi, gazdasági folyamat, amelynek gyökerei sajátos eszméi, ideológiai szerkezetben mutatkoznak meg. Az alkotmányozás gondolatának egyik forrása a katolikus egyház ideológiai, világnézeti monopóliumát megtörő reformáció volt. A kálvini, lutheri eszmékben benne van az állam és egyház elválasztásának követelése és az a gondolat, hogy az egyházi közösségeket önszerveződési alapon, a helyi autonómiák tiszteletben tartásával kell kiépíteni. A kálvini alkotmányozási eszme megtestesülése a Genfi Egyházszervezet, és ez az egyházszervezet teljesen rányomta bélyegét Genf város világi hatalmi struktúrájára is. A skót protestáns egyházszerveződés, vagy a német-alföldi egyház kiépülése első kísérlet volt valamiféle olyan lokális közösségi rendszer létrehozására, ahol a laikus hívők közössége személyesen közreműködik vallási életének vezetésében és saját struktúrájának kialakításában.

Az alkotmányozó társadalom másik forrása szervesen kapcsolódik az előbbihez. Az ellenreformáció üldözése következtében a hitükért következetesen kiálló protestánsok sok helyütt menekülni kényszerültek Európa területéről. Közismert, hogy az észak-amerikai angol kolóniákat holland, skót, ír telepesek alapították meg. Tekintettel arra, hogy a kolóniák viszonylag messze voltak az angol monarchia központjától, ezért vagy elismerten, vagy hallgatólágosan jelentős autonómiával rendelkeztek a kolónia belső életének, önkormányzatának kialakításában. Az észak-amerikai angol kolóniák tehát azok a kísérleti telepek, amelyek a protestáns önigazgató egyházszervezet mintájára fokozatosan felépítették világi hatalmi önigazgató struktúráikat is. A népgyűlés (town meeting), a képviseleti szabályalkotás, a tisztviselők választása már ekkor hol szélesebb, hol szűkebb gyakorlat ismert intézményei. Az előbb elmondottak mellett is igaz a tétel, hogy az alkotmányozás történeti folyamatában meghatározó szerepük mégis a forradalmaknak lett, mert mindaz, amit eddig elmondtunk az alkotmányozási gondolatról, nagyon is partikuláris, helyi és egyedi kezdeményezés volt, s nem érintette a feudális államhatalmi struktúra egészét. Végeredményben tehát a forradalmi alkotmányokig állami szinten nem értek el komoly eredményeket az alkotmányozás terén. A klasszikus polgári forradalmak feladata volt olyan "állami terv" kidolgozása, amelyik a bevezetőben említett alkotmányi tartalomnak megfelel. Az első alkotmányok tehát kísérletek az állam racionális, tervezett alapon való kialakítására. Először fordult elő a történelemben, hogy a jogokkal rendelkező polgárok az ellenőrzött hatalmat előre kidolgozott modell alapján akarták felépíteni. Az alkotmányozás története annak kifejeződése, hogy az emberi gondolkodás milyen - nem mindig sikeres - kezdeményezéseket tett a hatalom fokozatos "megszelídítésére".

*Az angolszász alkotmányozási modell kialakulása: az angol alkotmány  
eredői*

Az előzőekben elmondottakból egyértelműen kitűnik, hogy az alkotmányozási eszme és az alkotmányozási gyakorlat elsőként az angolszász típusú társadalmakban jelent meg. Talán egy kicsit ki is kell terjesztenünk ezt a fogalmat és azt mondhatjuk, hogy a viking kultúrkör befolyása alatt lévő területeken hat az alkotmányozási program, mert Angliával "egy időben" vagy még előbb megvannak az alkotmányozás csirái a Német-Alföldön is. Történetileg sokkal későbbi, de jellegében mégis nagyon hasonló az angol alkotmányozási koncepciókhoz a skandináv államok politikai rendszerének kialakulása.

Egyértelmű, hogy ez egy sajátos alkotmányozási modell, amelyet az irodalomban szokás "íratlan" alkotmányozásnak nevezni. Sokan félreértik az "íratlan alkotmányozás" kifejezést arra gondolva, hogy az alkotmány tartalma tisztán szokásokban rögzülnek. Pedig az íratlan alkotmányozás mindössze annyit jelent, hogy egy állam hatalmi struktúrájának bonyolult rendszere, az állampolgárok alapvető jogai nem egyetlen tervező jogi dokumentumban vannak lefektetve, hanem több különböző korban keletkezett más és más jogforrási formában. Az angolok büszkén mondják, hogy az ő alkotmányozásuknak sok-sok évszázaddal korábban keletkezett forrásai vannak. Az egyik legfontosabb alkotmányi okmány Földnélküli János 1215-ben kiadott dekrétuma, amelyet Magna Charta néven ismerünk. A monarchia hatalmi korlátatlanságának visszaszorítására számos - az angol forradalomban kibocsátott - alkotmányos jogi okmány keletkezett. Ilyenek a már említett "a nép szerződésén" túlmenően Cromwell államtanácsának 1653. évi szabályzata a kormányzás eszközeiről, továbbá a parlament 1649-ben hozott törvénye a királyság eltörléséről. A társadalmi erők kompromisszumát fejezte ki - és egyben a forradalom "lezárását" - az 1689-es Bill of Rights (a jogok törvénye), valamint az Alsó Ház és a Lordok Háza által együttesen megalkotott Declaration of Rights (a jogok nyilatkozata), amelyben a trón betöltésének feltételeit szabták meg.

Az angol alkotmányt azóta is több törvénnyel fejlesztették, illetve tökéletesítették. A Kontinensen ezt az alkotmányozási eljárást - különösen a franciák, majd a németek - meglehetősen lebecsülték, illetve leértékelték. Az angol alkotmányozás ugyanis nagyon sok feudális keretet meghagyott, "csak" a politikai gyakorlat töltötte meg azokat egyre-másra polgári tartalommal. Az angol alkotmány semmi esetre sem olyan "szép" és "tisztán racionális" konstrukció, mint például egy francia forradalmi alkotmány, mégis van ennek a módszernek egy rendkívül mély társadalombölcseleti vonatkozása; nevezetesen az, hogy az alkotmányt mindig meg kell újítani és hozzá kell igazítani a társadalmi változásokhoz. Ebben pedig nem az alkotmányi forma, a szabályozás módja a döntő, hanem az a kollektív erőfeszítés, amely ismételten napirendre tűzi, hogy a politikai rendszert állandóan fejlessze és a változó viszonyokhoz igazítsa. Nagyon jól fejezi ki az angol alkotmányozás lényegét Saint Simon midőn azt

mondja: "igazi alkotmányt soha sem lehet kitalálni, azt csak megfigyelni lehet", "minden helyes politikának tudomásul kell vennie két axiómát: alkotmány önmagában nem kölcsönözhet szilárd és tartós létet olyan politikai hatalomnak, amely nem volt polgári hatalom, de írott alkotmány nélkül is gyakorolhatja a tényleges politikai hatalmat a már polgárivá vált hatalom."

Az alkotmányért folyó harc Angliában a királyi önkény megrendezésének folyamata. Mindenek előtt eléri, hogy a hatalomnak törvényen kell alapulnia. A törvények elfogadásában kiiktathatatlan funkciója van a parlamentnek. Régi követelés valósult meg azzal, hogy adót csak a parlament hozzájárulásával vehet ki a király, illetve a kormányzat. A feudálszolútizmusban tipikus visszaélése volt a királyi önkényen alapuló különbírótság felállításának lehetősége. Éppen ezért nagy fordulat a személyi szabadság megőrzésében annak elismertetése, hogy mindenki csak rendes bíróság előtt vonható felelősségre. Rengeteg fontos szabály született a parlament szervezetével, a képviselők jogállásával, mentelmi és összeférhetetlenségi jogával kapcsolatban. Később többször módosították a választójogot, a parlament ügyrendjeit, szabályzatait és mindennek eredményeként történeti folyamatként kialakult a világ egyik legstabilabb alkotmányos rendszere.

### *Az Észak-Amerikai Egyesült Államok alkotmányozásának újszerűsége*

Az angolszász típusú alkotmányozás másik eredeti modellje az Észak-Amerikai Egyesült Államok alkotmányozási történetében jött létre. Az angolhoz viszonyítva az amerikai alkotmányozás "átgondoltabb", "szebb", vagy mondhatjuk úgy, hogy racionálisabb a maga egészében. A függetlenségi harc eredményeként 1787-ben alkotmányozó gyűlést választottak, s ez elfogadta az Észak-Amerikai Egyesült Államok alkotmányát. Ez a "terv" olyan jónak bizonyult, hogy 200 éve az eredeti elvek többségéhez ragaszkodva jó keretet adott egy igazi alkotmányos rendszer kialakulásához és működéséhez. Ezt az alkotmányt is sokszor módosították, de egyetlen alkotmány a történelemben, amelyik 200 évig hatályban maradhatott, ami nem kis dolog, amikor voltak alkotmányok, amelyek csak hónapokig szabhatták meg valamelyik társadalom hatalmi struktúrájának elemeit. Az Észak-Amerikai Egyesült Államok alkotmányozása a legkövetkezetesebben keresztülvitte a hatalmi ágak elválasztását és egyensúlyozó rendszerré építését. A hatalommegosztás már ismert az angol gyakorlatból, de ennyire precízen alkotmányjogilag egyetlen más alkotmány sem tudta a hatalom egyensúlyozó rendszerét kiépíteni. Az amerikai alkotmányozás másik nagy érdeme a föderációs viszonyok alkotmányi koncepciójának kialakítása és egy területileg tagolt államszövetség szilárd szövetséges állammá fejlesztése. Végezetül az amerikai alkotmányozás nagy érdeme az alkotmánybíráskodás alkotmányfejlesztő szerepének elismerése és fokozatos tökéletesítése.

### *A francia forradalmi alkotmányozás*

A Kontinens alkotmányozásának legeredetibb metódusa a nagy francia forradalomban alakult ki. A francia forradalmi alkotmányozás a legmagasabb rendűnek tartott racionalizmus jegyében született. A leendő alkotmányos rend ideológiai alapjait J. Rousseau Társadalmi szerződés című munkája körvonalazta. A forradalmárok voltaképpen a rousseau-i gondolatokat akarták a társadalmi gyakorlatba átültetni.

A francia forradalomban már egy polgári, strukturálisan tagolt társadalom politikai erői között folyt a harc. Minden olyan esetben, amikor a kormányzásban egy újabb csoport váltotta fel a korábbi, új alkotmány született. A társadalom általános programját az 1789. évi "Az ember és polgár jogairól szóló deklaráció" fogalmazta meg. Az első alkotmányt 1791-ben alkották meg, és ez még a társadalom különböző csoportjai közötti kompromisszumot tükrözte. A legdemokratikusabbnak az 1793. évi jakobinus alkotmányt tekintik azzal a "szépséghibával", hogy az alkotmányt a rendkívüli állapotok miatt egyetlen pillanatra sem tekinthették hatályosnak. 1795-ben készült a Thermidori reakció alkotmánya, amelyik "visszalépés" a jakobinus alkotmányhoz képest. Az igazi visszalépés azonban a bonapartista alkotmányokkal kezdődik (1799, 1802, 1804). A francia forradalmi alkotmányozási folyamatot úgy tekinthetjük, mint amelyben az egész polgári társadalom akkori jelenének és jövőjének összes alkotmányos variációja mintegy két évtized alatt megjelent.

A francia forradalmi alkotmányozás közös jegye a rousseau-i eszme alapján a népfelség elvének meghirdetése. Legtisztábban a jakobinus alkotmányban jut kifejezésre az, hogy - szemben a hatalmi ágak megosztásának angol elméletével és gyakorlatával - itt a hatalom egyértelműen a nép kezében van. A jakobinus alkotmányban ezért a közvetlen demokráciának meghatározó szerepe van a helyi szinttől az országos szintig ("ösgyűlések" helyi szinten, népszavazás országos szinten).

A francia forradalmi alkotmányozás a társadalom racionális átszervezésének nagyszabású terve. Az állam struktúrájának, a hatalom működésének minden eleme pontosan és logikusan van megfogalmazva. Az egész állami hierarchia csúcsán a nép áll mint az általános akarat kifejezője. Ezek az alkotmányok - különösen a jakobinus alkotmány - olyan logikus és "szívet melengető" gondolatokat tartalmaznak, mint a rousseau-i közvetlen demokrácia egész eszmerendszere. A francia forradalmi alkotmányozás - mondják - az ész diadala a spontaneitás fölött, s ekkor az angol alkotmányozásra gondolnak.

A francia forradalmi alkotmányozásnak azonban megvannak az "írott" alkotmányozással együttjáró bizonyos veszedełmei. A "van" és a "kell", az állapot és a jövő áthidalhatatlan távolságra kerülhetnek egymástól. Az ész nem akar tudomást szerezni semmiféle társadalmi meghatározottságról. A francia "írott" alkotmányozás - mai kifejezéssel - a modernizációs folyamat felgyorsításának eszköztára kívánt lenni. Tudat alatt a franciákban él a sejtélem, hogy voltaképpen lemaradtak abban a versenyben, amelyet az angolokkal folytattak. Montesquieu még az angol modell szerint képzełi el a francia politikai rendszer átszervezését,

Rousseau lenézi, s talán gyűlöli az angol modellt, s mindenesetre azt ígéri, hogy jobb alkotmányos modellt gondol ki, mint az angolok eddig csináltak. A francia forradalmi alkotmányozás minden egyes dokumentumában benne van az a meggondolás, hogy ennek segítségével az angol politikai rendszernél jobbat fognak kialakítani. Itt mutatkozik meg az "írott" alkotmányozás egyik csapdája: aki lemaradt, annak a lemaradását nagy racionális produktummal, az állam új tervével kell behoznia. Minden "írott" alkotmány szükségszerűen tartalmaz programelemeket, és ezeket a programokat - sajnos - sokszor a realitásoktól függetlenül készítik az "ész világában". Minél inkább elmaradt egy társadalom a társadalmi fejlődésben, annál inkább "tisztá racionális" mintákkal próbálja lemaradását behozni. (A német professzorok is "tisztá racionalitással" munkáltak ki a Weimari Alkotmányt, amely viszont ténylegesen a politikai gyakorlatot egyáltalán nem tudta jó irányba orientálni.)

Az "íratlan" és a francia "írott" alkotmányozási modell kétféle társadalomfejlesztési koncepciónak látszik, a valóságban azonban a szerves fejlődés és az erőltetett-erőszakos társadalmi átalakítási koncepció közötti különbséget jelzi. E. Burke szemléletesen fejezi ki a két társadalom közötti különbséget. A francia az "ész jegyében" geometriai minták alapján átszabja a természetet (francia park), az angol a természet által kialakult formákhoz való igazításával a "természetet" alapjában elismerve alakítja a (társadalmi) viszonyokat (angol park).

## II.

A modernizáció strukturális funkcionalista eredeztetésének kifejtésénél a társadalom rendszerszerűségéből kell kiindulnunk. A strukturális funkcionalizmus szerint a társadalom különböző alrendszerek együttműködéséből, együttlétéből áll. Talcot Parsons strukturalista elmélete volt az első nagy kísérlet a társadalom rendszerszerűségének bemutatására. Nicolas Luhmann napjainkban értelmezi a társadalom rendszerszerűségét. Ezt a koncepciót nagyszerűen mutatja be Pokol Béla elmúlt években megjelent könyve.

Analógiaként, hogy belemennénk a strukturális társadalomkép különböző szerzőknél jelentkező specifikumainak tárgyalásába, ki kell nyilatkoztatnunk azt, hogy milyen társadalmi alrendszerek összefüggései alapján akarjuk nézeteinket kifejteni. Önálló alrendszernek tekintjük a társadalom osztály- és réteg-strukturáltságát. Alig választható el ettől a társadalom gazdasági szerkezete. Mindkettő szoros összefüggésben van a párt és állami (politikai) viszonyokkal. Önálló alrendszer a kultúra, a tudomány világa, amely hol stabilizáló, hol előrelendítő, dinamizáló motívum a rendszerek fejlődésében. A jogot nem mellérendeltségi metszetben viszonyítjuk az előbbi alrendszerekhez képest, hanem olyan, az említettek "keresztező" értékrendszernek, épp úgy, mint az erkölcsöt, a konvenciót stb. Azt az összefüggést akarjuk szemléltetni, hogy a társadalom hivatkozott intézményei kettős természetűek: a társadalom

egyrészt önszerveződési állapot, stabilitás, önfenntartás, másrészt értékkövető normatív rend, célok felé törekvő dinamizmus.

A jog társadalmi jelenség, tehát semmiféleképpen nem lehet önmagában értékmérőnek tekinteni. A jogot a társadalom viszonyai alakítják, illetve fejlődési lehetőségeit behatárolják. Ezért a modernizációs elméletekben a jog szerepének magyarázatai jogszociológiai jellegűek. A jogi normarendben tükröződnie kell a társadalom olyan strukturális bajainak és zavarainak, amelyek a modernizációs folyamatok megrekedéséhez vezettek. A jog modernizációs problémái tehát társadalmi viszonyok problémáiból eredeztethetők.

Viszonylag tisztázott az a kérdés, hogy a társadalmi elmaradottság az úgynevezett a kettős társadalom létrejöttének, illetve "idő utáni" fennmaradásának a következménye. Sajnálatos módon régmúlta visszamenő tapasztalataink vannak arról, hogy a magyar társadalom XIX. század elején meginduló gyenge polgárosulástól kezdődően nem egy egységes modern társadalom felé haladt, hanem a tradicionális és modern társadalmi erők közötti szakadék még a XX. században is áthidalhatatlannak tűnt. Ezt a társadalmi folyamatot Erdei Ferenc a két világháború közötti magyar társadalom elemzésénél nagyon világosan és cáfolhatatlanul kimutatta. Minden nagy társadalmi csoportban vagy osztályban, illetve annak egyik vagy másik rétegében indultak modernizációs átalakulások, ugyanakkor megmaradtak nagyon erős tradicionális régi, struktúrákat őrző viszonylatok. A tradicionális uralmi viszonyok egyértelműen tartották bázisukat a feudál-arisztokrata vezető rétegeiken belül, s nem kis tradicionális befolyás érvényesült a katolikus egyház vezetői struktúráján keresztül. Ugyanígy éles ellentmondás keletkezett a parasztság jelentős részét alkotó tradicionális gazda réteg és a polgárosuló, intenzív mezőgazdasági termelés útjára lépő paraszt-polgárok között. (Nem is beszélve arról a feszültségről, ami e két réteg és a földnélküliség következtében cselédsorba süllyedők és mezőgazdasági munkások között kialakult.) Az egyik legérdekesebb jelenség a modernizáció előrehaladásában, illetve e folyamat megrekedésében a két világháború közötti értelmiség, illetve az úgynevezett középosztály helyzete. Az ami az irodalomban a népiesek és az urbánusok ellentéte, az bizonyos mértékig tünete a magyar értelmiség tipikus fejlődési zavarának. A modernizációs problematika legvilágosabban épp e középrétegek csoportjai között politikai, ideológiai, tudományos és művészeti irányú összeütközésekben mutatkozott meg. Ez pedig az, hogy a kapitalizálódás megindította a területen a tradicionális társadalmi viszonyok felbomlását, de - "bizonyos" társadalmi feltételek mellett - a hagyományos értékeiben bizonytalanra váló társadalmi csoportok nem vállalják maradéktalanul a modernizációs értékeket. Az inkongruencia az az állapot, amelyben a modernizáció útján egy bizonyos fokig előrehaladó rétegek addigi céljaiban, értékeiben, intenzitásában, hitükben megínognak, azok követését feladják, de egy teljes életelv változását már nem vállalják fel. Az inkongruens visszafordulhat, valóságos velt jó utat követhet és lebeghet.

A társadalmi zavar forrása az úgynevezett inkongruencia jelensége. E jelenségre érdekes módon viszonylag későn figyelt fel a szociológia. A XX. század

második felében elsősorban a gyarmati sorból felszabaduló ázsiai modernizálódó társadalmak zavarait észlelve és értelmezve derült ki, hogy csak ugyanazok, mint amelyek Európa középső és keleti részében a XIX. század végén már beérlelődtek és társadalmi politikai folyamatok mozgató erőivé váltak.

Az előbbi kiindulási alaphoz tett (bátor) általánosítás szerint végeredményben mind a bolsevizmus, mind a fasizmus olyan belső társadalmi ellentétek következményei, amelyekben a következetesek, a kapitalizálódás útjára lépő társadalmi erők kisebb, hol pedig pedig teljesebb vereséget szenvedtek az úgynevezett inkongruensektől.

A viszonylag történelmileg későn színre lépő inkongruensek a második világháborútól kezdődően a Dél-Amerikai társadalmakban váltak veszélyes, diktatúrákat szülő erőkké. Nagy összefüggéseket tekintve napjaink és esetleg a jövő társadalmi zavarait sejteni Afrika, ahol - nagy részében - a tradicionális viszonyok megváltoztatása még csupán a közeli vagy távoli jövő reménye.

Az inkongruencia a tradicionális és modernizációs társadalmi csoportok olyan nyílt és sokszor antagonisztikus szembekerülése, amely a normális társadalmi konfliktusokon túlmenő ellentmondásokat, küzdelmeket és harcokat okoz. Az inkongruencia a tradicionális viszonyok megbomlásával fellépő érték-bizonytalanság a társadalom osztályain és csoportjain belül. Az úgynevezett modernizációs ("haladó") társadalmi rétegek képviselik az új értékeket és preferenciákat, de nem tudják azt általánossá és elfogadottá tenni. A modernizáció által teljesen érintetlen rétegek - abszolút értelemben ilyenek persze nincsenek - szilárdan a régi értékek, normák és konvenciók keretei között gondolkodnak és élnek. Az inkongruenciát voltaképpen egy "köztes", modernizálódó struktúra-csoport okozza, amelyik a modernizációval járó bizonyos következményektől megrettenve ismétlődően vagy visszatér a tradicionális értékekhez, vagy pedig egy olyan látszólag gyökeresen új eszme és értékrendszert konstruál, amelynek megvalósítási kísérletei végül is antimodernizációs folyamatokba torkollnak.

3. Az előbb vázolt társadalmi struktúrák következményeként a kettős társadalomba kettős értékrendszerek és kettős normarendszerek is létrejönnek. A múlt század német jog irodalmában a "völkisch" népi történeti-jogi iskola az, amelyik azt a kétarcúságot mutatta, amelyik ha akarom előremutató is volt, ha akarom akár a fasizmusnak az előképét is magába rejtette. Magyarországon a kettős jog koncepciójának egy későbbi változata jelentkezett a két világháború között a "népi jog" és az úgynevezett hivatalos állami jog megkülönböztetésével, és a népi jognak olyanként való bemutatásával, amelyre visszanyúlva kell egy új típusú jogrendszert megalkotni. Ebben az álláspontban volt valami olyan romantikus elem, mint a német völkisch jogi törekvéseiben. A korabeli hazai jogtudományban nagyon kevés komoly elméleti képzettségű ember kanyarodott vissza ehhez a koncepcióhoz, de aligha lehet tagadni a "népi jognak", mint a hivatalos jogot megújító szerepű jognak az elfogadottságát is egyes csoportokban.

A jog rendszerét, struktúráját a társadalom osztályai és csoportjai közötti erőviszonyok alakítják a mélyben. Nem kell marxistának lenni valakinek ahhoz,

hogy a jog társadalmi meghatározottságát elismerje. A nehézség az, hogy a kettős társadalom létének az elfogadása mellett hogyan tudjuk meghatározni a modernizációs folyamatokat, illetve a tradicionális viszonyok fenntartását elősegítő jogi szerkezeteknek a létét. E probléma megoldását két körülmény is nehezíti. Először is valamilyen jogi intézmény szerkezete és működési rendje távolról sem olyan egyértelműen osztály- vagy csoportérdekhez kötött mint ahogy ezt egyes marxista vagy éppen vulgár-materialista állítások hirdetik. A másik ok pedig az, hogy a társadalmi erőviszonyok belső átalakulásai következtében a jogi formát "átveszi", pontosabban működésében meghatározóan befolyásolja egy olyan új csoport, amelyik annak használatából korábban szinte ki volt zárva. Nem tudjuk tehát pontosan körülírni a jog-intézmény osztályához vagy réteghez kötöttségét. Ha vannak is bizonyos általános hipotéziseink, ezeknek bizonyítása egyes múltbeli társadalmi, történeti viszonyokhoz kötődően ismert. Egyre bizonytalanabb talajra lépünk tehát akkor, amikor a kettős társadalmon aluli kettős jog hipotézist konkretizálni kívánjuk napjainkban.

Mindeddig általánosságban beszéltünk jogrendszerek társadalmi meghatározottságáról. A jogrendszer azonban tagozódik, ágazati vagy szakjog ágakból tevődik össze. Egészen biztos, hogy a norma osztály vagy réteg befolyásoltsága jogáganként is különbözik. A továbbiakban azt próbáljuk kifejezni, hogy milyen problémák jelentkeznek az alkotmányok osztály-kötöttségével, réteg-befolyásolásával kapcsolatban.

Aligha lehet tagadni azt, hogy az alkotmányos rendelkezések társadalmi erőviszonyok ilyen vagy olyan alakulásának a függvényei. A probléma onnan keletkezik, hogy a társadalomba az erőviszonyok bizonyos szituációkban rendkívül gyorsan változnak, az úgynevezett konszolidált állapotokban is csendesen vagy szembetűnően, de átalakulnak. Az európai nagy forradalmi alkotmányozási korszakokban szembetűnő az a gyorsaság, amellyel a hatalomra kerülő új pártok a korábbi alkotmányokat hatálytalanítják és újakat hoznak létre.

A nagy francia forradalom idején a társadalom új, modernizációs értékeket képviselő erői sokkal körülírhatatlanabbak voltak mint fél vagy száz évvel később a társadalmi erőviszonyok változásai. Bármennyire fejlődött is a korai kapitalizmus Franciaországban, teljes modernizációs társadalmi átalakulásról mégsem lehetett szó. A gyorsan változó új alkotmányokat konstruáló korszakban a polgárosuló csoportok még nem mindig voltak meghatározóak, illetve teljesen bizonytalan volt a kispolgáriság tartalma, amelyik kétségtelenül a jakobinus alkotmány létrehozásában szerepet játszott. Tisztábban megmutatkoztak a polgárosuló társadalom osztályerői közötti különbségek az 1848-as francia forradalomban, amelynek osztály-viszonyaiban bekövetkező változásokat és az alkotmányok átalakítására törekvő mozgalmak harcainak eredményeit Marx nagyszerűen bemutatta.

Alkotmányfejlődésileg az alapvető kérdés, tudjuk-e bizonyítani, hogy az alkotmányszöveg kidolgozásánál és elfogadásánál a társadalomban meglévő osztály és csoport viszonyokban elválasztható a modernizációra, illetve a



tradicionális viszonyok fenntartására irányuló erők gondolkodás módjai, értékei és befolyásai. Ha e kérdésre pozitív választ is adunk, akkor is fel lehet-e továbbá tételni azt, hogy egy alkotmány szöveg, amelyik egy kor terméke, tükrözheti-e a társadalmi orientációkat, értékeket egy későbbi korban, akkor is ha maga az alkotmány szövege nem változik.

Az előbbi kérdésre adott válaszuk ugyancsak hipotézisszerű, s azt mondhatjuk e szerint minden elfogadott alkotmány a társadalmi meghatározottságot csak elfogadásának pillanatában tükrözi jogi dogmatikailag. Az alkotmány azonban, noha elsősorban az adott viszonyok normatív rögzítése és bizonyos értelemben stabilizálása, ugyanakkor az alkotmány közvetlenül vagy közvetve kivetíti a társadalmi viszonyok alakulásának kívánatos irányait is. Az alkotmány elfogadását követő években tehát annak lehetünk tanúi, hogy az alkotmányozók látták előre a társadalmi viszonyok alakulásának tendenciáit, legalábbis a fő vonalakban. A modern alkotmányok valamennyien társadalmi viszonyt tervezni, alakítani kívánó alkotmányok. E tekintetben nagy különbségek vannak az úgynevezett íratlan vagy történeti alkotmányok és az írott vagy kartális alkotmány között, de voltaképpen csak a feladatvállalás kiterjedtségében különböznek. A történeti alkotmányozók szerények voltak, és abból indultak ki, hogy a társadalmi viszonyok bonyolultsága következtében csak viszonylag rövid távra próbáljunk fejlesztő normákat elfogadtatni. Ebből indult ki az angol alkotmányozás és a látszólag kis lépésekben meghozott "átalakításai" a társadalom fejlődése ott nagyon jól bevált modelljét hozta létre. Az angol alkotmánytörvények azonban - ismételjük meg - látszólag kislépések. A modern alkotmányozás leglényegesebb intézményei, mint pl. királyi hatalmi önkény elleni biztosítékok, a parlamentarizmus, a bírói függetlenség, a királyi magán vagyon elválasztása a közvagyontól stb. stb. angol eredetűek, az inspiráció onnan eredt akkor is, ha ezekből másutt később szebb formátumú jogi konstrukciók születtek is.

Az írott alkotmány kidolgozói sokkal nagyobb feladatot vállaltak magukra. Egész történelmi korszakokra meg akarták rajzolni az elkövetkezendő társadalmak alkotmányos rendjét. Heroikus, de többnyire sikertelen kísérletek történtek erre, különösen a nagy társadalmi változások idején. Voltaképpen csak egyetlen forradalmi alkotmány, az USA alkotmánya tervezte alapjában véve jól a jövőt - a ma már több mint 200 évre is érvényesnek bizonyuló modelljével -, amelynek értékéből semmit sem vont le az, hogy ez alatt az időszak alatt több módosításon ment keresztül. Mindezek alapján úgy foglalhatjuk össze tézisünket, hogy az alkotmány jövőbeli társadalmi változásokkal számoló tervező képességét az alkotmányos gyakorlat mércéjén kell értékelnünk, s amennyiben az eredeti alkotmányos szabályok az alkotmányos intézmények működésében szociológiailag bizonyítottan megvannak, akkor az alkotmány modernizációs természete dokumentálható. Minél többet és rövidebb idő alatt váltja fel az írott alkotmányt egy másik alkotmány, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy a társadalmi folyamatok jövőbeli alakulását az alkotmányozók nem mérték fel jól, de az egyáltalán nem biztos, hogy az alkotók képességük gyengeségének következménye, hanem annak, hogy a társadalmi csoportok erőviszonyai közötti

gyors átalakulásokat, a viszonyok bonyolultsága következtében senki nem láthatta előre. A sok új írott alkotmány produkálása önmagában is olyan jelenség, amelyik a társadalmi folyamatokban rejlő mély ellentmondásokat tanúsítja. A modernizációs zavarokat - az előbbieken kívül - jobban és még nyilvánvalóbban bizonyítja az a helyzet, amikor az írott alkotmányi rendelkezések az alkotmányos intézmények tényleges működését nem fejezik ki, vagy az alkotmányosnak nevezett intézmények teljesen elszabadulnak a normarendszer kontrollja alól. Az írott szöveg és az alkotmányos gyakorlat ellentmondása a legékeesebb bizonyítéka annak, hogy egy társadalom nem ért fel a modernizációs folyamatokig, és nem tudja a társadalmi erőket jog által - elsősorban alkotmányjog által - szelídebbé és rendezetté tenni. Az alkotmányjogban használunk egy ilyen fogalmat, hogy "nem valós", "nem élő elemek" az alkotmányozásban. Ezzel azt akarjuk mondani, hogy az "írott szó" és alkotmányos valóság ellentmondásba kerül egymással. Másképpen ezt úgy fejezzük ki, hogy az alkotmányt ellepik a "fiktív elemek". Ez a jelenség a legkézenfekvőbb bizonyítéka annak, hogy abban a társadalomban a modernizációs folyamatok megrekedtek a társadalmon belüli anarchisztikus erőviszonyok a valós alkotmányos rend kiépülését megzavarták és a "rend ügye" az alkotmányos intézmények teréről egyre inkább az utcára kerül ki. "Klasszikus" példa erre a Weimari Köztársaság alkotmánya. Ebben benne volt minden olyan, ami egy modernizációs társadalom alkotmányos rendjének kívánatos és megfelelő. Az alkotmány szöveg és az alkotmányos valóság között azonban olyan ellentmondás érelődött ki, amely kézzelfoghatóan bizonyította, hogy az alkotmány nem fejezte ki a társadalmi viszonyokat. Az alkotmányos szöveg "legyőzte" az inkongruenciát és modernizálódott viszonyok képét vetítette előre. A korabeli német társadalom politikája és alkotmányos gyakorlata viszont a kettős társadalmon belül a "köztes" társadalmi csoportok modernizációtól való ideológiai, politikai elfordulását tanúsította.

## Irodalom

- Dennewitz, B.*: Die Verfassungen der modernen Staaten. I-III. köt. Hamburg 1947
- Dacey, Á.V.*: Bevezetés az angol alkotmányjogba. Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó 1902
- Erdei Ferenc*: A magyar társadalomról. In: Összegyűjtött Művei. Akadémiai Kiadó 1980
- Gurwitsch G.*: Soziology of Law. Routledge and Kegan Paul. London and Boston 1973
- Kovács István*: A burzsoa alkotmányosság válsága Szikra Bp. 1953.
- Kovács István*: Magyar alkotmányjog I. JATE Kiadó Szeged 1990
- Kovács István*: Magyar államjog II. JATE Könyvkiadó Szeged 1987
- Kulcsár Kálmán*: A modernizáció és a magyar társadalom. Magvető Könyvkiadó 1986
- Kulcsár Kálmán*: Jog és politikai gondolkodás modernizálódó társadalmunkban Bp. 1989.

Modernization. The Dynamics of Growth. (Ed: Weiner, M.) Basic Books In: New York and London. 1966

*Tárkány Szűcs* Ernő: Magyar népi jogszokások. Gondolat Kiadó 1981

Theory of Liberty, Legitimacy and Power (Ed.: Vatro Murvar) Routledge and Kegan Paul. London, Boston, Melbourne and Henley 1985

*Tocqeuille, Alexis de*: A demokrácia Amerikában. Gondolat Kiadó Bp. 1983.

*Weber, M.*: Gazdaság és társadalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Bp. 1967.

*Wolfgang Schluchter*: The Rise of Western Rationalism. University of California Press. Berkly - Los Angeles - London 1985



## A kisebbségi jogok a nemzetközi szerződésekben

### I.

Az elvesztegetett idő és a félbemaradt kísérletek hatására a szaktudósok is elárulják kétségüket arról, hogy belátható időn belül megvalósulhatna a nemzetiségi, etnikai és nyelvi kisebbségek védelmének nemzetközi jogi szabályozása. Következtetéseikben óvnak a derűlátástól, ugyanakkor az eddig tető alá hozott megegyezések lebecsülésétől is.

*Herczegh Géza* szerint "A kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi szabályozás félkész épülethez hasonlítható, amelyen a munkálatok akadozva folynak és befejezésük időpontja bizonytalan." Szívós ellenállást jósol és a nemzetközi jog más területein elért haladásra építi nagyobb távlatokra vetített reménykedését.<sup>1</sup> *Blumenwitz* szerint a "megígért Európa" modellje egy békés, kompromisszum-kész Európa. Ennek feltétele a területi status quo rögzítése, minden emberi jog, köztük a kisebbségi jogok bedikkelyezése, a viták békés elintézésének intézményesített garanciája, az átjárható államhatárok.<sup>2</sup> *Mangoldt* már vizsgálандónak tartja azt is, hogy a kétoldalú szerződések vagy a sokoldalú nemzetközi szerződések, illetőleg a nemzetközi politikai együttműködésben vállalt kötelezettségek szolgálják-e jobban a kisebbségek ügyét. Ezek közül az emberi jogokról szóló európai egyezményhez való csatlakozást tekinti ígéretesnek, mert az európai konvenció az emberi jogi bírósághoz intézhető individuális panasz és a bíróságnak való alávetés révén a legnagyobb garanciát igéri.<sup>3</sup>

Ezzel szemben *Kovács Péter* a strassbourgi jogvédelmet éppen azért bírálja, mert "vitathatatlan eredményei nem feledtethették azt a tényt, hogy a nemzetiségek, etnikai kisebbségek jogi státuszának biztosítékai szinte csak érintőlegesen szerepeltek az 1950. november 4-én, Rómában aláírt

---

<sup>1</sup> *Herczeg Géza*: A nemzetiség és az emberi jogok. Jogtudományi Közlöny XLIV. évf. 1989/8. 394. p.

<sup>2</sup> *Blumenwitz, Dieter*: Deutsche Einheit und Europäische Integration heute. In: Menschenrechtsverpflichtungen und ihre Verwirklichung im Alltag. Verlag Wissenschaft und Politik. 1990. 32. p.

<sup>3</sup> *Mangoldt, Hans*: u.o. 115-117. p.

dokumentumban.<sup>4</sup> Jávorszky Béla kétségbe vonja, hogy a kisebbségi kérdés megoldásának északi modellje Európa más részein alkalmazható lenne, mert hiányzik az a mentalitás és tolerancia, ami az északi népeket jellemzi.<sup>5</sup>

Az eddig említett szerzőktől eltérő módon jut el a nemzetiségi jogok nemzetközi sztenderdjéhez Szamel Lajos. Az alkotmányok nemzetiségi rendelkezései alapján vonja le azt a következtetést, hogy "egyszerű feladat a nemzetközi sztenderd megtalálása alkotmányos szinten, de azzal nem találunk megoldást a részleteket illetően." Továbbá "nincs olyan forrás, amely a nemzetiségi jogok nemzetközi sztenderdjét kötelező erővel vagy akárcsak különös autoritással bíró okmányban elénk tárna."<sup>6</sup> Ádám Antal szerint sem járt "kielégítő eredménnyel a kisebbségeknek, közöttük a nemzetiségeknek mint közösségeknek a helyzetére, jogaira és védelmére vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás igénye és törekvése."<sup>7</sup>

A nemzetközi jogi szabályozás egyébként is időigényes előkészítését számos, a konszenzus kialakulását akadályozó tényező nehezíti. A kifejezetten politikai okokkal magyarázható tartózkodás mellett nagy szerepe van annak a jogértelmezésnek, amely *a klasszikus liberális felfogás jegyében az individuális jogok mellett érvel és a csoport-jogokra vonatkozó kezdeményezéseket egyelőre következetesen elutasítja.*<sup>8</sup> Mindezek dacára a legújabb nemzetközi fejlemények, különösen az európai szocialista rendszerek bukása és a demokratikus átalakulás előre nem látott gyors üteme merőben új feltételeket teremtett Európában.<sup>9</sup>

A demokrácia legújabb eredményeinek féltése egyre szélesebb körben váltja ki azt a véleményt, hogy a nemzetközi jognak nagyobb figyelmet kell fordítania a nemzetiségi-etnikai kisebbségekre. A kelet-európai változások és a

---

<sup>4</sup> Kovács Péter: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája. Jogtudományi Közlöny, XLIII. évf. 1988/12.

<sup>5</sup> Jávorszky Béla: Kisebbségek Észak-Európában. Magvető, Bp., 1991.

<sup>6</sup> Szamel Lajos: Nemzetiségi jogok és törvények. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. Bp., 1989. 66. és 77. p.

<sup>7</sup> Ádám Antal: A nemzetiségeknek vonatkozó alkotmányi és törvényi szabályozási lehetőségeiről. In: Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről. A JPTE Állam- és Jogtudományi Kar Kisebbségvédelmi Munkaközössége. Pécs, 1988. 17. p.

<sup>8</sup> Két tekintélyre hivatkozunk, akik egyéni véleményükkel egyben garanciális fórumok hivatalos álláspontját is kifejezik. Az emberi jogok egész spektrumát individuális jogként interpretálja Tomuschat, a bonni egyetem nemzetközi jogi tanszékének professzora, az ENSZ Genfi Emberi Jogi Bizottságának elnöke és Frobenius, a hiedelbergi Max Planck Institut igazgató professzora, a strassbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának alelnöke. V.ö.: East Meets West on Human Rights in a New Climate of International Co-operation. Schriften der Friedrich-Naumann Stiftung. COMDOK-Verlagsabteilung. Sankt Augustin, 1990. 50-53. p.

<sup>9</sup> A folyamat kezdő szakaszában, 1989. október 29.-november 1-je között tartott nemzetközi konferencia anyaga jól tükrözi a nemzetközi joggal szemben támasztott új követelményeket, köztük az emberi jogok körében a nemzetiségi kisebbségek kollektív jogainak a védelmét. (Lásd az előző lábjegyzetben hivatkozott kiadványt.)

közelmúlt közel-keleti eseményei különösen érthetővé tették, hogy a *be nem avatkozás* elve hangoztatásával magukra hagyott nemzetiségek, az etnikai, nyelvi kisebbségek elnyomása súlyos belső és nemzetközi feszültségeket eredményez olyan esetekben, amikor a többségi nemzet megtagadja tőlük a kisebbségi jogok gyakorlásának lehetőségét, vagy különösen akkor, amikor fennmaradásuk is veszélybe kerül.

Az is egyre általánosabb felismerés, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak elismerése feltétele az európai biztonságnak. A nemzetközi politikában a béke fenntartása feltételének tekintik a stabilitást, a kialakult status quo fenntartását, amibe beletartozik a határok sértetlensége is. Ennek jegyében próbálják fékezni a szeparatizmust, a kis nemzetek elszakadási, önállósági törekvését. A közép- és kelet-európai államalakulatok nem nemzeti államok, hanem a történelmi fejlődés eredményeként soknemzetiségű államok. Néhány esetben föderatív államkeretben működnek, és ezek fennmaradásának bizonytalansága veszélyeztetheti az egyensúlyt.

A szeparista törekvések leszerelésének egyetlen járható útja a nemzeti kisebbségek jogainak elismerése és garانتálása. Amit Trianon és Jalta elfedett, a népek önrendelkezési joga és a nemzeti kisebbségi igények ma igen nagy erővel törnek a felszínre, mert a demokratikus átalakulás a nemzetiségi identitást is felélesztette. A kisebbségi jogok elismerésének ki kell terjednie az anyanemzettel való kapcsolatok támogatására, a demokratikus államok között az államhatároknak eszmei határokká történő átalakulására.

Az első világháborút követő békeszerződésekben a kisebbségi jogok tiszteletbentartását vállalták a résztvevő felek. A nemzetközi jogvédelmet a Népszövetségre bízták. A második világháború katasztrófája magával sodorta a Népszövetség kisebbségvédelmi rendszerét. A háborút követő békeszerződések az emberi jogok általános elismerésével és a diszkrimináció tilalmával kísérelték meg kiváltani a kisebbségek jogait.

A szövetségesek a második világháborút követő békeszerződésekben és a nemzetközi együttműködés új formáit létrehozó megállapodásokban a kisebbségvédelmet az emberi jogok nemzetközi elismerésétől és tiszteletben tartásától várták. Az elfogadott egyezmények ezt a funkciót csak részben tudták betölteni. A mai tapasztalatok fényében kitűnik, hogy tartós, nemzetközi konszenzuson nyugvó értékrendre van szükség, amelyet — a győztes államok hatalmi érdekek által diktált mohósága fölé helyezve — nemzetközi jogi normákban kell megfogalmazni.

Az a hatalmas átalakulás, amely a háború után a gyarmati rendszer felbomlásával végbement, bizonyítja a létrejött demokratikus nemzetközi jog pozitív hatását az önrendelkezés megvalósításában. A népek önrendelkezési jogának elismerése tette lehetővé a "harmadik világ" létrejöttét, ugyanakkor az

önrendelkezési jog nem érvényesülhetett a részletekben a nemzetiségi-etnikai kisebbségek jogainak a független államokon belüli biztosításában.<sup>10</sup>

A háborút követő demokratizálás termékeny évei és főleg ígéretei felszabadították a nemzetiségi identitás-tudatot. A rövid idő alatt teremtet erkölcsi-politikai tőke biztosította a későbbi években a kitartást a homogenizálással szemben.

A demokrácia világméretű erősödését megszakította a nemzetközi politikát determináló nagyhatalmi vetélkedés. A konfrontációs tömbpolitika csak a szövetségi hűséggel törődött, a kisebbségeket kiszolgáltatta a többség kényekedvének. Kelet-Közép-Európában a nemzetállam megteremtésének erőltetése, majd az állami politikai szintjére emelt internacionalizmus ideológiai offenyívát indított a nacionalizmus és a szeparatizmus ellen, négy évtizeden keresztül alkalmazta az asszimiláció erőszakos és csendes formáit.

A nemzetközi együttműködést veszélyeztető kisebbségi problémák megoldása napjainkra nemzetközi ügygé vált. Remélhető mind az ENSZ-ben, mind az európai együttműködési fórumokon hatékonyabb, konszenzusra épülő szerződéses formák kidolgozása.

A Magyar Köztársaság aktív résztvevője a kisebbségvédelmi törekvéseknek és a nemzetközi kötelezettségvállalásnak.

Nemzetközi fórumokon általános elismerés kíséri a magyar kezdeményezéseket, kétoldalú kapcsolatainkban azonban sok kifogás, kritika hangzik el szomszédaink részéről a hazai nemzetiségi kisebbségek helyzetével kapcsolatban. A kifogások nagyrészt jogosak. Az ötvenes évek elején alkalmazott nyílt diszkriminációt, az elnyomást megszüntetve a hatvanas évektől kezdve a csendes asszimiláció apasztotta a nemzetiségi létszámát igen nagy mértékben. A mezőgazdaságból kiszorult népesség migrációja a falu megtartó-megőrző nemzetiségi közösségeit végzetesen érintette, a városba települők nyelvükkel, kultúrájukkal együtt elvesztették nemzetiségi tudatukat is.

A nemzetközi folyamatokban a helsinki Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záródokumentuma, az utóértekezletek közül a bécsi konferencia jelezte a fordulatot a kisebbségi kérdés megítélésében. Változatlanul nagyobb szerepet kaphatnának azonban az ENSZ keretében kidolgozott, nemzetközi jogi kötelezettséget is magukba foglaló megállapodások. A kötelezettségek jogi hatályosulása attól függ, milyen mechanizmus útján érvényesülnek a belső jogban ezek az egyezmények.

Egyes alkotmányok a nemzetközi jog általános szabályait a belső jog elé helyezik olyan módon, hogy azokat direkt módon érvényesülő szabályoknak minősítik (NSZK Alaptörvénye, 1978. évi spanyol alkotmány.)

A másik mechanizmus a dualista megoldás. Eszerint a nemzetközi szerződésekből eredő jogokat be kell építeni a belső jogrendszerbe, azaz a

---

<sup>10</sup> Az ENSZ Alapokmánya szövegében a "népek", "nemzetek" és "államok" fogalma néha szinonim fogalomként jelenik meg. V.ö.: Kiss, Alexandre: The people's right to selfdetermination. Human Rights Law Journal, 1986/2-4. 172. p.



kihirdetésén túl el kell végezni az adott jogág belső koherenciájának megfelelő transzformációit is (pl. a büntető eljárás intézményeibe történő beillesztését).

Mindkét esetben az aláíró állam a nemzetközi jog kötelezettje, felelőssége pedig a többi szerződő állammal szemben áll fenn. Saját polgárai abban az esetben fordulhatnak nemzetközi jogvédő fórumhoz (bírószághoz, bizottsághoz), ha a csatlakozó nyilatkozat kiegészült az alávetési nyilatkozattal is.

A nemzetközi politikai viszonyok átalakulásának első szakaszában amikor a szembenállás és a végtelen megosztottság feloldódott, megjelentek az addig háttérbe szorított különbségek, érdek-ellentétek. Ezek megoldását valóban csak a koordináltak szerepét betöltő átfogó rendszerekkel, a nemzetközi jog alapelveinek és az emberi jogoknak az érvényesülésével lehet elérni. De ezeknek a rendszereknek az eszközeit gazdagítani kell, és segíteni kell az ehhez vezető út rendezését azzal is, hogy a meglévő intézményeket értékeljük. Ezért a következőkben történelmi sorrendben áttekinthetjük a kisebbségi jogokat érintő nemzetközi szerződéseket, illetőleg az ilyen szerződések kidolgozására irányuló törekvéseket.

## II.

1. Az első világháborút követő békeszerződésekbe felvett kisebbségvédelmi intézmények tanúsítják, hogy a "béke-mű" diktálói is tisztában voltak a vegyes etnikumú új államok keletkezéséből fakadó veszélyekkel. A nemzeti kisebbségekre vonatkozó szabályozást a Magyarországgal kötött békeszerződés alapján ismertetjük. Hasonló kötelezettséget vállalt a szövetséges hatalmakkal kötött szerződésekben a Szerb-Horváth-Szlovén Állam, Csehszlovákia, illetőleg Románia is.<sup>11</sup>

A békeszerződés alaptörvényi rangú jogszabály. Előírta az egyenjogúság érvényesítését, az élet és szabadság teljes védelmét, faji vagy vallási különbség nélkül, tehát a diszkrimináció teljes tilalmát.<sup>12</sup> "Egyetlen magyar állampolgár sem korlátozható bármely nyelv szabad használatában a magán- vagy üzleti forgalomban, a vallás, a sajtó útján történő vagy bármilyen természetű közzététel terén, vagy a nyilvános gyűléseken." Az individuális jogok csoport-joggá alakulnak át, amikor a kisebbséghez tartozó állampolgárok intézményeiről van szó: "joguk van saját költségükön jótékonyági, vallási vagy szociális intézményeket, iskolákat és más nevelő intézeteket létesíteni azzal a joggal, hogy azokban saját nyelvüket szabadon használják és vallásukat szabadon gyakorolják". Jelentékeny arányú kisebbségi lakosság esetén az anyanyelven

<sup>11</sup> "...a békeszerződésekkel együtt 16 országgal írtak alá a nagyhatalmak szerződéseket (Irak kivételével mind kelet-európaiak voltak), ezek értelmében a területükön lévő nemzeti kisebbségeknek pontosan meghatározott jogokat kellett adniuk..." Niederbauer Emil: A nemzetiségi kérdés történeti előzményei Kelet-Európában. Magyar Tudomány, 1990/4. 375. p.

<sup>12</sup> A nemzeti kisebbségekről a békeszerződés önálló cím alatt rendelkezik, amely 7 cikkelyből áll (1921. évi XXXIII. tc. a trianoni békeszerződésről, 54-60. §§.

folyó elemi iskolai oktatást államilag támogatni kell és általában is méltányos részt kell biztosítani számukra az állami és községi költségvetésben. A 60 cikkely szerint ezek a rendelkezések nemzetközi érdekű kötelezettségek, és ezért a Nemzetek Szövetsége védelme alatt állnak. A Nemzetek Szövetsége Tanácsának tagjai felhívhatták a Tanács figyelmét a kötelezettségek megsértésére vagy annak veszélyére. A Tanács utasításokat adhatott, vagy olyan módon járhatott el, hogy az "alkalmas és hathatós" legyen. A felmerülő nemzetközi vitában a Nemzetközi Állandó Bírósághoz lehetett fordulni, amelynek döntése ellen fellebbezési lehetőség nem volt.

E békeszerződések jelentőségét a kisebbségvédelem szempontjából több szerző abban látja, hogy *első alkalommal történt átfogó nemzetközi jogi kísérlet* a kisebbségi jogok normatív szabályozására és garanciáinak megteremtésére.<sup>13</sup>

E kisebbségvédelmi rendszer területi hatálya Balti-tengertől az Égei-tengerig terjedt ki. A nemzetiségi jogok védelme, a kormányok ezekkel kapcsolatos kötelességeinek terjedelme lényegesen nagyobb, a védelem hatékonysága azonban pedig magasabb volt annál, mint amit egy korszakkal később a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke nyújtani tud.<sup>14</sup>

A nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok egyenjogúságának alaptörvényi szintű deklarálása magában foglalta a törvény előtti egyenlőséget, a minden állampolgár számára megkülönböztetés nélkül biztosított polgári és politikai jogokat, a hivatalviselés jogát, a foglalkozás szabad megválasztását és a vállalkozás szabadságát. A becikkelyezett békeszerződésben deklarált jogokkal ellentétben állt a numerus-clausus (1920. évi XXV. tc.). Később nyílt szakítást jelentett e jogok tiszteletbentartásával az ún. zsidó törvények elfogadása.

Vallási és tanügyi kérdésekben a szerződés nemzetiségi önkormányzati lehetőségeket szorgalmazott. A bírósági eljárásban használt hivatalos nyelv megállapítását a békeszerződés nem érintette, azonban méltányos könnyítést ígért a nem magyar nyelvű állampolgárok anyanyelvének a bíróságok előtt történő használatában.

Ez a kisebbségvédelmi nemzetközi jogi szabályozás segítette a nemzetiségi identitás, az anyanyelvi kultúra megőrzését, a nemzetiségi intézmények fenntartását. Annak ellenére, hogy sem területi autonómiát nem biztosított, sem a képviseletben való arányos részvételtől nem rendelkezett, ma pozitívan értékeli azért, mert egy olyan régióba vetette alá az államot a nemzetközi ellenőrzésnek, amely régióba a civil társadalom fejletlensége folytán a centralizált államnak nem volt valóságos ellensúlya.

---

<sup>13</sup> A Magyar Tudomány c. MTA folyóirat 1990/4. számát a nemzeti kisebbségek kollektív jogai történeti és dogmatikai elemzésének szentelte. A közölt tanulmányok tudományos megalapozottsággal tárgyalják a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak szabályozására irányuló nemzetközi törekvéseket. A szerkesztőség forrásanyagként közölte a Szövetséges és Társult Főhatalmak és Románia szerződését a kisebbségi jogokról.

<sup>14</sup> Herczeg Géza: A nemzeti kisebbségek védelme a nemzetközi jogban u.o. 381. p.

2. Az ENSZ Alapokmánya célul tűzte ki az emberi jogok és szabadságjogok megvalósítását, ezért közvetlenül is kötelezte a tagállamokat ezek tiszteletbentartására. A csatlakozó államok vállalták az emberi jogok érvényesítését mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre és vallásra vonatkozó minden megkülönböztetés nélkül.<sup>15</sup>

Az ENSZ-ben kifejtett erőfeszítések eredményeképpen a Közgyűlés 1948. december 10-én elfogadta az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát*. A Deklaráció 2. cikkelye a diszkrimináció tilalmát részletesebben tartalmazza. Az Alapokmány taxációjához képest kiterjeszti a tilalmat a nemzeti és a szociális származásra is. Tiltja továbbá a megkülönböztetést annak az országnak vagy területnek politikai, jogi vagy nemzetközi helyzete alapján, amelyhez valaki tartozik, tekintet nélkül arra, hogy az a terület független vagy gyámság alatt áll. A Deklaráció az emberi jogok bővebb katalógusát állapítja meg. A klasszikus szabadságjogokhoz hozzáfűzi az állampolgársághoz való jogot (15. cikk), a közügyekben való részvétel jogát (21. cikk); valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogokat (22-27. cikk).

A Nyilatkozat előzménye az, hogy az ENSZ 1946-ban Londonban tartott közgyűlése "Emberi Jogok Bizottságot" létesített. Ez a bizottság három alapokmány első részeként egy deklarációt tervezett az emberi jogokról; a második rész tartalmazta volna a nemzetközi jogi kötelezést; és végül a harmadik a végrehajtás módjait. A terv első része valósult meg az 1948-ban elfogadott nyilatkozattal.

Az előkészítés szakaszában a Bizottság a Diszkrimináció Tilalmával és a Kisebbségvédelemmel foglalkozó albizottságot küldött ki, amelynek a munkájára később visszatérünk.

Az emberi jogok megvalósításának reménye a második világháború demokratikus koalíciójának győzelméhez fűződött. Az emberi jogok a természetjogban gyökereznek, egyesítik az európai humanizmust és a liberális politikai gondolkodás értékeit. Az ENSZ az emberi jogok egyetemes megvalósulását a demokratizmus jegyében létrejött széleskörű politikai konszenzustól várta, de a bekövetkezett politikai megosztottság folytán e remények szertefoszlottak.

1950-ben Nyugat-Európa megalkotta az Emberi Jogok Európai Szerződését, amely nemzetközi kötelezettséggént határozta meg az emberi jogok tiszteletben tartását. Az 1948. évi ENSZ Deklarációhoz képest azonban azt a nézetet képviseli, hogy a gazdasági, szociális, kulturális jogokat külön szerződésben kell deklarálni, mert ezek megvalósításában az államhatalom szerepe eltér a klasszikus szabadságjogok érvényesítésében az államra háruló kötelezettségektől.<sup>16</sup> Az európai Konvenció 14. szakasza tiltja a

---

<sup>15</sup> Az 1. cikk 3. pontja. Az Alapokmány hivatalos magyar szövegét lásd az 1974. évi 18 tvr. mellékletében.

<sup>16</sup> A klasszikus szabadságjogok sem valósulhatnak meg az állam regisztráló, egyes esetekben engedélyező és büntetőjogi védelmet biztosító funkciói nélkül. A jogok másik csoportját azért különítik el a szerződések, mert ezekben az állam kötelezettségeket vállal ugyan, de az egyén

megkülönböztetés alkalmazását a kisebbségekkel szemben, köztük a nemzetiségi kisebbséghez tartozás alapján történő diszkriminációt.

Az európai szerződés kötelező jogi jellegét erősítette, hogy két, Strassbourg székhellyel működő jogi fórumot is létrehoztak, az Emberi Jogok Európai Bizottságát (1954. máj. 18.) és az Emberi Jogok Európai Bíróságát (1959. jan. 21.).

A szerződés 24. szakasza alapján a szerződéskötő állam, 25. szakasza alapján pedig természetes személyek, nem állami szervezetek vagy *személyek szövetsége* fordulhat panasszal a Bizottsághoz, amely abban az esetben terjeszti az ügyet a Bíróság elé, ha megállapította a szerződéses köteleességek megsértését és az egyeztetés nem járt sikerrel.

Az Emberi Jogok Európai Szerződése kiegészült a Szociális Kartával. Mindkét szerződés az egyének egyenjogúságát kívánta biztosítani az ENSZ dokumentumokhoz képest hatékonyabb eszközökkel. Ezzel kétségtelenül egy magasabb sztenderdet ért el és új viszonyítási alapot teremtett, egyben azonban a konszenzus szélső határát is jelezte. Az asszimilációnak kitett, de önszerveződésre még képes kisebbségek számára ez a szint is a fennmaradás lehetőségét ígérte.

Az ENSZ-ben folytatott hosszadalmas előkészítés után 1966-ban kerülhetett sor az emberi jogok nemzetközi jogi kötelezettséggel történő szabályozására két egyezségkormányban. Ez a késedelem a magyarázata annak, hogy közben több, ún. szektorális szerződéssel egészült ki a Deklaráció.<sup>17</sup>

3. Magyarország vonatkozásában az 1947. február 10-i *párizsi békeszerződés* az első olyan nemzetközi szerződés a háború után, amely a kisebbségek jogait érintette.

A békeszerződés szövegét az 1947. évi XVIII. törvény cikkelyezte be. Magyarország vállalta a fennhatósága alá tartozó minden személy számára az

---

sámára jogi garanciát nem tud vállalni a jog érvényesülésére (pl. a munkához való jog megvalósulására).

<sup>17</sup> 1948: A népiirtás megelőzése és megbüntetése; 1954: Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának szerződése a hontalanokról; 1958: ILO szerződés a diszkrimináció tilalmáról az alkalmazásban és foglalkoztatásban; 1959: Az ENSZ Közgyűlés határozata a gyermekek jogairól; 1960: UNESCO szerződés a diszkrimináció tilalmáról az oktatásban. ENSZ Deklaráció a gyarmati országok és népek függetlenségének megadásáról; 1965: A faji diszkrimináció minden formájának megelőzése. Az ENSZ Közgyűlés ajánlása a házassághoz szükséges kölcsönös beleegyezésről, a legalsó házassági korhatárról és a házasság regisztrálásáról. Az ENSZ Közgyűlés határozata az Ifjúság neveléséről; 1966: Az UNESCO Deklarációja a nemzetközi kulturális együttműködés alapelveiről; 1969: Az ENSZ Közgyűlés Deklarációja a társadalmi haladásról és fejlődésről; 1973: Az ENSZ Közgyűlés határozata az apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről; 1975: Az ENSZ Közgyűlés határozata a rokkant személyek jogairól; 1978: UNESCO Deklaráció a faji előítélet ellen; 1979: A nőkkel szembeni diszkrimináció tilalma; 1986: Az ENSZ Közgyűlés határozata a fejlődéshez való jogról. Az ENSZ főtitkára több mint 20 nemzetközi szerződés elfogadásáról és a csatlakozásról szóló nyilatkozatok átvételét, a tagállamok erről szóló értesítését látja el.

alapvető szabadságok biztosítását faji, nemi, nyelvi vagy vallási megkülönböztetés nélkül, és hogy nem alkalmaz diszkriminációt az állampolgári jogok szabályozásában és alkalmazásában sem. A békeszerződés szövege külön nyomatékot ad a szabadságjogok biztosításának, felsorolva a véleménynyilvánítás, a sajtó és közzététel, a vallásgyakorlás és a nyilvános gyülekezés szabadságát. A védelmet, pontosabban a diszkrimináció tilalmát nemcsak általában írja elő, hanem tételesen kiterjeszti az érdekeltek személye javai, foglalkozásbeli vagy egyéb polgári jogai szabályozására.

A békeszerződés szövegével ellentétben állt a magyarországi németek kényszerkitelepítése. A magyar kormány kényszerhelyzetbe került, — bár a szövetséges hatalmak által meghatározott kontingens csökkentését kérte, — a végrehajtást nem kerülhette el, és azt a békeszerződés után is folytatta. A kollektív bűnösségre alapozott kitelepítést, amit a szövetséges hatalmak potsdami konferenciája szentesített, utólagosan negatívan értékelik.<sup>18</sup> Diszkriminációt alkalmazott a hazai németiséggel szemben a név-változtatás tilalma, az internálás, a földreform és a választójogi törvény.

4. A fasizmus rémtettei, a népirtás és a háborús bűntettek arra intettek, hogy konkrét szerződésekkel is segíteni kell a nemzetközi jogbiztonságot, annál is inkább, mert egyes államokban a hivatalos állami politika továbbra is faji diszkriminációt alkalmazott. 1948. december 9-én kelt a nemzetközi szerződés a *genocídium* ellen. Az egyezmény nemzetközi jogba ütköző bűncselekménynek minősíti a népirtást, amelynek a megelőzésére szolgáló rendszabályok foganatosítására, illetőleg elkövetése esetén a megbüntetésére a résztvevők kötelezettséget vállaltak. A népirtás valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport teljes vagy részleges megsemmisítésére irányuló szándékosan elkövetett cselekmény, amely nemcsak a csoport tagjainak megölésével valósul meg, hanem a csoport tagjainak súlyos testi vagy lelki sérelem okozásával is. Az egyezmény népirtásnak minősíti a csoportra megfontoltan olyan életfeltételek ráerőszakolását, melyeknek célja a csoport teljes vagy részleges fizikai elpusztulásának előidézése, vagy az olyan intézkedéseket, amelyek célja a csoporton belül a születések meggátolása, végül a csoport gyermekeinek más csoporthoz való erőszakos átvitelét.<sup>19</sup>

5. Az UNESCO keretében a tagállamok 1960. december 15-én nemzetközi egyezményt kötöttek az *oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni* küzdelemről. Az egyezmény megkülönböztetésnek minősít minden, a fajon, bőrszínen, nemen, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen egyéb véleményen, nemzetiségi vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló olyan különbségtételt, kizárást, korlátozást vagy kedvezést, amelynek célja vagy következménye az oktatás terén való egyenlő elbánás

---

<sup>18</sup> *Febér István: A magyarországi németek kitelepítése 1945-1950. Akadémiai Kiadó, Bp., 1988.*

<sup>19</sup> Magyarország az egyezményhez 1952. január 7-én csatlakozott, az egyezményt az 1955. évi 16. tvr. hirdette ki (1955. május 11.). A Btk. a szerződésnek megfelelően bűncselekménynek minősíti a népirtást.

megszüntetése vagy akadályozása. Nevezetesen - valamely személy vagy csoport kizárása az oktatás bármely fajtájában vagy fokozatában való részvételből, illetőleg alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozása, továbbá az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe való juttatása.

Nem tekinthető diszkriminációnak a két nembeli tanulók számára külön intézetek létesítése, illetőleg vallási vagy *nyelvi okokból* külön rendszerek vagy intézetek létesítése és fenntartása.

Az oktatásnak az emberi személyiség teljes kifejlődésére, az emberi jogok tiszteletbentartására kell irányulnia és elő kell segítenie a megértést, türelmet és barátságot minden nemzet és minden faji és/vagy vallási csoport között.

Az egyezmény előírja, hogy *el kell ismerni a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát saját oktatási tevékenység folytatására, beleértve iskolák fenntartását is*, valamint - az illető állam oktatási politikájától függően - saját nyelvük használatát vagy oktatását, feltéve azonban,

– hogy ezt a jogot nem olyan módon gyakorolják, amely akadályozza a kisebbségek tagjait az egész közösség kultúrájának és nyelvének megértésében és tevékenységében való részvételben, vagy amely veszélyezteti a nemzeti szuverenitást;

– hogy ezekben az iskolákban az oktatás színvonala nem alacsonyabb az illetékes hatóságok által előírt vagy elfogadott általános színvonalnál; és

– hogy ezeknek az iskoláknak a látogatása szabadon választható.

Az egyezmény szövege tükrözi azokat a nehézségeket, amelyek a nemzetiségi kisebbségek anyanyelven oktató iskoláinak a működésével kapcsolatban felmerültek. Tartózkodik az egyezmény a pozitív diszkrimináció lehetőségének kimondásától, pedig az elvi célkitűzések sorában kiemelt jobb megértést mind a kisebbség, mind a kisebbségekkel együttélő többség körében a kétnyelvűség erősítése segíthetné elő.<sup>20</sup>

6. 1965. december 21-én kelt a *faji megkülönböztetés minden formájának tilalmáról* szóló ENSZ megállapodás, amely a faji, vallási diszkrimináció tilalma mellett a nemzeti és etnikai származás szerinti diszkrimináció tilalmát is kimondja. Ez a szerződés az egyes személyek megkülönböztetésének tilalma mellett védi a személyek csoportjait is.<sup>21</sup> "Faji megkülönböztetés" fogalma minden olyan különbségtétel, kizárás, megszorítás vagy előnyben részesítés, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a *nemzetiségi vagy etnikai származás*, és amelynek célja (vagy eredménye) a közélet bármely területén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok egyenrangú élvezetének megsemmisítése vagy csorbítása.

Ez az egyezmény elismeri a pozitív diszkriminációt és ezért kirekeszti hatálya alól az olyan különleges intézkedéseket, amelyeket kizárólag a védelemre

---

<sup>20</sup> Magyarország a megerősítő okiratot 1964. január 17-én helyezte letétbe az UNESCO főigazgatójánál. A kihirdetés az 1964. évi 11. tvr.-ben történt (1964. május 21.).

<sup>21</sup> Lásd a szerződés 1-5. szakaszait. Magyarország 1967. május 4-én csatlakozott a szerződéshez, amelyet az 1969. évi 8. tvr.-rel becikkelyezett.

szoruló egyes faji vagy *etnikai csoportok* vagy egyének megfelelő fejlődése érdekében hoztak.

7. A mindmáig legjelentékenyebb, az ENSZ keretében kötött nemzetközi megállapodás a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (PPJE), amelyet az ENSZ Közgyűlése 1966. december 16-án fogadott el.<sup>22</sup>

Az egyezségokmány a polgárok szabadságjogait a klasszikus liberális felfogásban sorolja fel. Eszerint a jogok az államhatalom korlátozásaként jelennek meg. Néhány esetben azonban az állam cselekvésére van szükség a jogok érvényesülése érdekében:

A PPJE-t az 1948. évi ENSZ Deklaráció szellemében alkották meg. Az Egyezségokmány tételes jellege alkalmas arra, hogy az általános elveken túlmenően hatékonyan befolyásolja a csatlakozó államok alkotmányozását és törvényalkotását. Dogmatikailag precíz jogfogalmakat alkalmaz (pl. a feltétlenül érvényesítendő, még rendkívüli helyzetben is tiszteletben tartandó jogok kiemelése). Ezt a viszonyt, az emberi jogok hatását az alkotmányozásra a magyar szakirodalomban elsőként Kovács István elemzte behatóan "Az Emberi Jogok Dokumentumokban" c. gyűjteményben közölt tanulmányában (1976.). "Az Emberi Jogok az alkotmányokban" c. munkája a *hazai alkotmányjogi gondolkodást kiterjesztette az emberi jogok helyzetének elméleti és jogdogmatikai tanulmányozására* és az érvényesítés lehetőségeinek a kutatására. Kovács Istvánnak köszönhető, hogy Magyarországon az emberi jogokat nem tekintették pusztán a nemzetközi kapcsolatok körébe tartozó, és így egyedül a nemzetközi jog érdeklődési körébe tartozó témekörnek. A dokumentum-gyűjtemény a hozzáférhetővé tett források közlésével is felbecsülhetetlen szolgálatot tett jogismerő és a jog iránt politikai indítatásból érdeklődő olvasóknak és a magyar jogi kultúra fejlődésének.

Az Egyezségokmány elismeri a népek önrendelkezési jogát. A részes államok kötelezik magukat a joghatóságok alatt álló minden személy számára faj, szín, nem, *nyelv*, vallás, politikai vagy más vélemény, *nemzetiségi* vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül az Egyezségokmányban felsorolt jogok biztosítására.

A 27. cikk szerint az olyan államokban, ahol *nemzetiségi, vallási vagy nyelvi kisebbségek* élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy *csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen*, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy *saját nyelvüket használják*.

Az Egyezségokmány az aláíró államokat nemzetközi jogilag köti, azaz a csatlakozó államok a nemzetközi jogban általában megengedett eszközökkel (tiltakozás, óvás, nyilatkozattétel, vizsgáló bizottság kiküldése, jelentéstételre kötelezés) szankcionálhatják a vállalt kötelezettségek megsértését.

---

<sup>22</sup> Hatályba lépett 1976. március 23-án. Magyarország 1969. március 25-én csatlakozott és 1974. január 17-én az ENSZ főtítkárnál letétbe helyezte a ratifikációs okiratot. Kihirdetve az 1976. évi 8. sz. törvényerejű rendelettel. MK. 32.

Rendszeres ellenőrzési módszer az éves beszámoltatás rendje. A szerződéses jogok megsértése esetén alkalmazható az Emberi Jogok Bizottsága előtti harmadik beszámoltatás során a nyilvánosság elé tárás. Súlyosabb represszália alkalmazásának megengedhetősége erősen vitatott.

A 27. cikk szövege ezidőszereint az a maximum, amit a nemzetiségi kisebbségi jogok terén a nemzetközi jog biztosít.

Hasonlóképpen tiltja a diszkriminációt a gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló ENSZ Egyezségokmány.<sup>23</sup>

Az nemzetközi jogi szerződéseket kiegészíti egy rendkívül fontos nemzetközi politikai megállapodás, a helsinki EEBÉ Záróokmánya, amelynek VII. alapelve az emberi jogokról szól. "A résztvevő államok, amelyeknek területén nemzeti kisebbségek vannak, tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és az alapvető szabadságjogokkal, és ily módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren."

A helsinki megállapodás számos hatékony nemzetközi együttműködés kiinduló pontja volt. Az 1968-ban Bécsben tartott utóértekezleten már nagyon határozott törekvés mutatkozott a kisebbségek jogainak megfogalmazására, de egyes államok határozott elemzésén megfeneklett a próbálkozás.

### III.

1. A szerződések áttekintése azt bizonyítja, hogy az emberi jogok egyetemessé tételére irányuló törekvések eredményeként a kisebbségek tagjaira is kiterjed végre egy olyan nemzetközileg elfogadott jogvédelmi rendszer, amely jelenlegi állapotában is valóságos és érvényesíthető jogokat biztosít a nemzetiségek számára, és a jövőre nézve biztató további fejlődés előtt áll. Ebből következik, hogy *mindenek előtt ennek a rendszernek a lehetőségeit kellene maximálisan realizálni* és egyben a továbbfejlesztés érdekében a nemzetközi fórumok felhasználásával az érdekeltekkel való együttműködést folytatni és erősíteni.

Értékelni kell a diszkrimináció tilalmára korlátozódó szerződéseket, mert a faji, nemzeti és a politikai nézetek szerinti megkülönböztetés, gyűlöletkeltés, a tömeges megsemmisítés borzalmai, majd a háború utáni jogfosztások, kitelepítések és áttelepítések kinszenvedései és pusztításai után történelmi jelentőségű lépést tettek a demokrácia helyreállítására úgy, hogy nem korlátozódtak egy-egy akut társadalmi vagy nemzetközi fenyegetettség átmeneti elhárítására, hanem az emberi jogok eszmerendszerére építve fokozatosan

---

<sup>23</sup> A Közgyűlés 1966. december 16-án fogadta el. A magyar megerősítés 1974. január 17-én történt. A harmincötödik csatlakozás folytán hatályba lépett 1976. január 3-án. A magyarországi kihirdetés napja 1976. április 22. Magyarország 1988. szeptember 7-én csatlakozott a PPJE 41. cikkelyéhez, illetőleg december 7-én a Fakultatív Jegyzőkönyvhöz.



építkeztek és terjesztették ki a jogok elismerését és sürgetését a gyarmati sorban élő népekre, a legkülönbözőbb kisebbségi csoportokra, köztük a nemzeti, nyelvi és etnikai kisebbségekre.

Ugyanakkor megjelennek az emberi jogok rendszerébe beágyazott kisebbségi jogok jelenlegi szabályozásával kapcsolatban az elégedettség tünetei, olyan vélemények, amelyek a jogok nemzetközi jogi szabályozhatóságának lehetőségeit kimerítettnek, a szükséges nemzetközi konszenzus határait kitöltöttnek tekintik. Az alábbiakban ezért néhány ellentmondás feloldásának és a szabályozás fejlesztésének a lehetőségével foglalkozunk. Bevezetésként azonban tisztáznunk kell a kívánt fejlődés irányát, tartalmát és realitását.

Az eddigi fejlődés két fokozatot mutat. Az első fokozat inkább a romeltakarításhoz és az épület alapjainak a kijelöléséhez, a második az alapozáshoz és a falak felépítéséhez hasonlítható. A harmadik fokozat nem fejeződhet be a tető felhúzásával, hanem ki kell terjednie az épületen belüli otthonos berendezkedésig.

Egészen világosan látni kell, hogy a modernizáció által lehetővé váló integrációs folyamatok egyidejűleg megerősítik a specifikus jegyeket, hogy a népek, nemzetek közötti közlekedés és barátság – bármennyire tökéletesíti is a közvetítő szerepét – nem gázolhatja le a humánus értékeket, az emberi alkotókészség, az erkölcsiség, a kultúra és a művészetek nemzeti komponenseit. Az értékrend változása nem egyenlő az értékek eltűnésével. Senkinek sem adatott meg a jog, hogy nemzetek, nemzetiségek, népcsoportok életképességéről, létének jogosultságáról ítéletet mondjon. A kirekesztés, kiszolgáltatottság korrekciója ne a leereszkedő, paternalista befogadás, hanem az elismerés, az elfogadás és az együttműködési készség, az esélyegyenlőség biztosítása legyen. A többit bizzuk a történelemre, mert ettől bölcsőbbet nem tehetünk.

2. A kisebbségi jogok nemzetközi jogi szabályozásában a *jogalanyiség* meghatározása okozza a legnagyobb nehézségeket. Nehezen definiálható a jogok címzettjeként és élvezőjeként egy olyan embercsoport, amely sok esetben nem határozható el objektív ismérvek alapján. Egyszerűbb a helyzet, ha a nemzeti kisebbség legalább a legszignifikánsabb csoport-meghatározóval, a közös nyelvvel rendelkezik. Sokszor hiányzik a nyelvi kritérium, de adott a történelmi múlt és a közös letelepedési terület. A létszám jelentősége nagyon relatív. Ugyanakkor elkerülhetetlen a szubjektív tényezők, az identitás-tudat bekapcsolása a nemzetiségi csoporthoz tartozás jogi megfogalmazásába. Az eddigi munkálatok legfőbb gyengesége, hogy a kérdés nehézségeit tapasztalva a résztvevők beletörődtek abba, hogy az ügy nem mozdítható előre, és engedték, hogy a közöny és a nyílt vagy burkolt ellenzés kudarcra ítélje az őszinte törekvéseket.

Annak ellenére, hogy az ENSZ már említett albizottságának, a Diszkrimináció-elleni és Kisebbségvédelmi Albizottságnak a kezdeményezései

eredménytelenek maradtak, rendkívül tanulságos nyomon követni az albizottság javaslatainak sorsát.<sup>24</sup>

1947-ben az albizottságot eredetileg 12 taggal hozták létre, a résztvevők száma később 27-re növekedett. Az albizottság kezdeményezte, hogy az emberi jogok deklarációjában szerepeljenek a kisebbségi jogok. Ez a javaslat az Emberi Jogi Bizottságnál visszhang nélkül maradt. A kisebbségvédelem elvetésének indoka a náci Németország által a kisebbségekkel elkövetett visszaélésre történt hivatkozás volt, mert annakidején a fasiszta Németország a német nemzetiségi kisebbségeket "ötödik hadoszlopként" felhasználta egyes kormányok helyzetének aláásására, illetőleg a nacionalizmus ösztönzésével államokat szakított szét.

1963-tól, az ENSZ Egyezségokmányok előkészítése során újból aktuális lett a kérdés, mert kitűnt, hogy a faji diszkrimináció tilalma és a kisebbségfogalom egyaránt csoportjogokat vet fel. Az albizottság 1965. évi ljubljanai szemináriumán felvetette a kisebbségek pozitív védelmének szükségességét. Az egyezségokmányok 1966-ban történt elfogadásáig azonban nem tudták megoldani a kisebbségek fogalmának definiálását.<sup>25</sup> Vitatott volt a számszerűség követelménye, mint objektív kritérium és az identitás-tudat, mint szubjektív kritérium.

A kisebbségek definíciójának kidolgozására tett újabb kísérletet az 1974. évi ohrihdi szeminárium, azonban ez is sikertelen maradt.<sup>26</sup>

Az albizottság vizsgálta a kisebbségek kialakulásának történelmi folyamatait és ennek alapján a következő csoportokat tüntette fel:

- kisebbségek, amelyek már az állam megalakulása előtt az adott területen éltek,
- kisebbségek, amelyek agresszió vagy terület-átengedés útján kerültek a mai állami fennhatóság alá,
- kisebbségek, amelyek bevándorlás útján váltak az állam polgáraivá.

Az albizottság számára *Christescu A.* professzor a nemzeti kisebbség fogalma kritériumaként javasolta az alávetettség állapotának felvételét a meghatározó ismérvek közé. Az általa előterjesztett értelmezés szerint a népek önrendelkezési joga elismerésében a nép

- a) az a társadalmi közösség, amelynek egy rá jellemző identitása van, és
- b) kapcsolata van egy területtel, még akkor is, ha onnan más népesség igaztalanul kiűldözte vagy mesterségesen áttelepítette.

Ehhez *Cassese, A.* professzor további két feltételt fűz. Szerinte – a nép egy államnak olyan nacionális komponense, amely összevetve más nemzeti csoportokkal ugyanazon államban, nem egy kisebbségi csoport, hanem minden

---

<sup>24</sup> A vázlatos áttekintés *Brunner, Georg*: Internationale Menschen- und Gruppenrechte c. tanulmánya alapján készült. In: Menschenrechtsverpflichtungen und ihre Verwirklichung im Alltag. Verlag Wissenschaft und Politik, Köln, 1990. 40-44. p.

<sup>25</sup> A meghatározás nehézségeit elemzi *Baka András*: Nemzetiségi vagy kisebbségi törvény? c. tanulmányában. Magyar Tudomány, 1990/4. 385. p.

<sup>26</sup> Vö.: *Baka u.o.* 386. p.

dimenzióban a legerősebb legyen, — a nép rendelkezze egy alkotmány rendszerében meghatározott legális státusszal.<sup>27</sup>

Az albizottság 1971-ben megbízta Capotorti olasz tudóst egy kisebbségi tanulmány elkészítésével, amelyben a szerző elmélyíti az eddigi vizsgálatokat és elemzi a kisebbségi politikai különböző irányait is aszerint, hogy milyenek a kisebbségi együttélésének feltételei egy adott államban. Eszerint

- a pluralista politika, amely lehetővé teszi a *kisebbség nagyfokú önállóságát* saját ügyeiben;

- az integrációs politika, amely igyekszik a kisebbséget a *társadalom egészébe* integrálni, de lehetővé teszi, hogy sajátos jellemvonásait megőrizze;

- asszimilációs politika, amely a *homogenizálásra* törekszik;

- a szegregációs politika, amely nemcsak elkülöníti a kisebbségeket, hanem egyben *alárendelt helyzetben* tartja őket.

Capotorti szerint az identitás-tudat megőrzése két tényezőtől függ. Egyrészt a kisebbség felett szuverenitást gyakorló állam politikájától, másrészt a kisebbség önmegvalósító igényétől, képességeitől. Az identitás-tudatot erősíti a közös történelem ismerete, a gazdasági-társadalmi fejlettség és az esetleges külső támogatás az anyanemzet részéről vagy másoktól.<sup>28</sup>

Jóllehet Capotorti kisebbség fogalmát mint hasznosat elfogadták, mégsem talált teljesen egyetértésre. Különösen Jugoszlávi képviselője érvelt a szubjektív kritériummal szemben, hivatkozva arra, hogy a csoport-identitás nagymértékben függ a mindenkori politikai atmoszférától, a kulturális és szociális feltételektől. A csoporthoz tartozás megvallását a többségnek a kisebbséggel szembeni negatív beállítottsága által ébresztett félelem nagymértékben megakadályozza. Az albizottság ezután jugoszláv kezdeményezésre kísérletet tett a kisebbségi határozat kidolgozására. Jugoszlávia 5 cikkből álló deklaráció-tervezetet terjesztett elő, amely bevezetője lehetett volna az egyezménynek. A jugoszláv javaslatból hiányzott a szubjektív kritérium éppen úgy, mint a számszerűsége és az uralmi alávetettségre vonatkozó feltétel. A munkacsoport véleménye szerint a kisebbségi határozat értelmetlen lenne a kisebbség fogalmának definíciója nélkül.<sup>29</sup>

Az albizottság a kanadai Deschênes-t bízta meg egy kisebbség-definíció kidolgozásával. Ez 1985-től készen van, a szubjektív elemeket kiemeli, mert a

---

<sup>27</sup> Idézi Kiss, Alexandre: The People's Rights to Self-Determination. Human Rights Law Journal, Vol. 7. (1986.) Parts 2-4. 173. p.

<sup>28</sup> Capotorti definícióját idézi Brunner. "Minority is a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position whose members - being nationals of the State - possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, religion or language." (Capotorti: Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. New York, 1979.) i.m. 43. p.

<sup>29</sup> Lásd bővebben Sobn, L.B.: Rights, under International Law. In: Brunner, G. - Kagedan, A.: Die Minderheiten in der Sowjetunion und das Völkerrecht, 1988.

túlélési akaratot és a teljes egyenjogúságra törekvést is a csoport-identitás feltételének tekinti.<sup>30</sup>

Az előterjesztés nem nyerte el az albizottság egyetértését, és kommentár nélkül a bizottsághoz továbbították, ahol azóta szunnyad. Az évtizedekig tartó fáradozás tehát nem volt gyümölcsöző, és alig lehet azzal számolni, hogy belátható időn belül megcélozható lenne nemzetközi konszenzus a kisebbség konstitutív jegyeinek megállapításában.<sup>31</sup>

Hasonló állásponton van *Partsch* professzor, aki szerint nemcsak hogy kétséges, hogy a konszenzust meg tudják-e találni, hanem az is, hogy ezzel a módszerrel el lehet-e érni a szerződéses jog – mármint a PPJE – megváltoztatását. Utal arra, hogy neves tudósok védik az egyezségokmányok és a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló szerződés átmeneti időre szánt speciális intézkedéseit.<sup>32</sup>

Ezek után be kell látni, hogy csak átfogó jellegű, absztrakt fogalmakkal és kevés konkrét kötelezettség előírásával előkészített szabályozás számíthat sikerre. *Herczeg Géza* matematikai képlete megalapozott, amikor a résztvevők számának növekedésével arányosan növekvőnek minősítette a nehézségeket, mert a közös érdekelttség minimális.<sup>33</sup> Mint arra *Uranovicz Imre* egy belső tanulmányában rámutat, az afrikai országok pl. elismerik kisebbségek létezését náluk, de tagadják, hogy problémáik lennének.

A nemzetiség egyetemes érvényű fogalmának keresése helyett a *kisebbségek már elfogadott, különböző szempontból történt meghatározásával is elérhető a nemzetiességi, etnikai, nyelvi kisebbségek jogainak a nemzetközi védelme.*<sup>34</sup>

A kérdés azonban a belső jogi szabályozásban nem kerülhető meg. A jogalkotónak el kell döntenie, hogy a kollektív jogok alanyának valamely jogi személyiséget elnyerő önkormányzatot vagy egyéb szervezeti formában megjelenő közösséget tekint, vagy megmarad a közösséghez tartozó személyek individuális jogainak gyakorlásához fűződő kollektív jogoknál, amely esetben a jogalanyok az egyének, egyes jogok gyakorlása azonban közösségben történik.

3. A *kollektív jogok* nemzetközi elismerésére is van példa. A faji diszkriminációról szóló egyezmény elfogad csoportjogokat, sőt a PPJE preambuluma is kimondja, hogy az államoknak törekedniük kell egyes individuális jogoknak az érintett közösségekben történő biztosítására.

---

<sup>30</sup> UN Doc. E/Cn. 4/Sub. 2/1985/31.

<sup>31</sup> Vö.: *Brunner* i.m. 44. p.

<sup>32</sup> *Partsch*, K.J.: Recent Developments in the Field of People's Rights. *Human Rights Law Journal*, 1986/7. 181. p. Utal *Tomuschat* és *Capotorti* véleményére.

<sup>33</sup> *Herczeg Géza* tanulmánya a *Magyar Tudomány* 1990/4. számában.

<sup>34</sup> *Szabó Imre* szerint is előbbre vevő lenne, ha a kisebbségeket, mint csoportokat különböztetnék meg a többségtől. A kisebbségek és az emberi jogok. *Valóság*, 1979/1.

Hasonlóképpen az Emberi Jogok Európai Konvenciója 25. cikkelye panaszjogot biztosít személyek szövetségének is.<sup>35</sup>

A kollektív jogok mellett érvelők az emberi jogok köréből több olyan jogra is hivatkoznak, amely egyénileg nem is gyakorolható. Ilyen a sztrájkjog, a petíció joga, az egyesülési és gyülekezési jog, a közlés szabadsága, a vallás-gyakorlás joga. Hivatkoznak arra is, hogy számos nemzetközi szervezet elfogadja a kollektív tagság lehetőségét.<sup>36</sup>

A kollektív jogok indokaival szemben *Tomuschat* professzor azzal érvel, hogy a PPJE 27. szakasza az egyetlen generális jog ezen a területen, amely nem ismeri el a kollektív jogokat, hanem csak a csoport egyes tagjairól beszél, akikkel szemben a felsorolt és valóban rendkívül szerény jogokat "nem szabad" megtagadni. A PPJE nem ad alapot az állam olyan kötelezettségének megállapításához, hogy pozitív intézkedéseket kellene tennie annak érdekében, hogy az egyének képesek legyenek jogaik gyakorlására, pl. kisebbségi nyelvet használó iskolát alapítani, vagy támogatni kisebbségi magániskolákat, kulturális intézményeket. Ami magát a csoportot illeti, a szerződés nem koncedál olyan jogokat, amelyek alapján a fakultatív jegyőkönyvben biztosított jogi eljárást kezdeményezhetné.<sup>37</sup> A PPJE 27. szakaszáról folyó vita egy újabb szakaszában az individuális jogok gyakorlásának eredményeképpen másodlagosan realizálódó csoport-jogokat ismertek el. Ez az elmélet az egyének által gyakorolt nyelvhasználat, az anyanyelven folyó iskolázás eredményeként ún. *reflex-jogokként* fogalmazza meg a kollektív jogokat. Figyelmen kívül hagyja a reális nehézségeket, azt, hogy az egyén még hatékony jogvédelem mellett is legfeljebb egyenlő jogainak elismerését érheti el, azaz, hogy biztosítják számára is a többségi nyelven folyó oktatásban való részvételt, de az egyénnek még a legkisebb esélye sem biztosított arra, hogy a jogegyenlőségre hivatkozással kisebbségi anyanyelvű iskolát fognak gyermeke számára felállítani.

A kollektív jogok mértéke nagyon nehezen határozható meg. A kisebbségi csoport kultúrájától, az identitás-tudat fokától függ, hogy az iskolaügy és a kulturális élet terén milyen jogok realizálhatók. Ugyancsak a kisebbség nyelvi kultúrájának függvénye, hogy kell-e az anyanyelv hivatali használatára való jogokat számára megállapítani. Előfordulhat, hogy a többség nyelvét (és ha a jogszabályok meghatároznak ilyet, az állam hivatalos nyelvét) a kisebbség tagjai olyan fokon beszélik, hogy pl. a bírósági eljárásban nem is igénylik az anyanyelvükön való meghallgatásukat. Ilyen esetben a hivatalos nyelvet nem ismerők számára (idegen-jog) biztosított jog is kielégítő lehet a kisebbség tagjainak. Hasonlóan tehát a jogalanyiség fogalmának meghatározásában

---

<sup>35</sup> Ezzel szemben *Partsch* szerint a kollektív jogokat csak államok közötti jogviszonyban lehet elfogadni, az emberi jogok rendszerének az egyénnek címzett jogok felelnek meg.

<sup>36</sup> *Marie Jean Bernard*: Relations between people's rights and human rights. Semantic and methodological distinctions. *Human Rights Law Journal*, 1986/2-4, 197-202. p.

<sup>37</sup> Idézi *Partsch* a *Human Rights* c. folyóirat idézett számában közölt tanulmányában *Tomuschat* álláspontját. (Protection of Minorities under Art. 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights. In: *Festschrift für Hermann Mosler* (1983) 979. p.)

szükséges széleskörű értelmezési lehetőség szükségességéhez, a kollektív jogosultságok megállapításában lehetővé kellene tenni a változatos megoldásokat, azaz a nemzetiségnek, mint nyelvi és kulturális közösségnek a fejlettségi szintjéhez mért jogok biztosítását.<sup>38</sup>

4. Külön kell foglalkoznunk az állam szerepével a kisebbségi jogokkal kapcsolatban. A PPJE felhívja az államokat arra, hogy segítsék mind az egyéneket, mind a csoportokat jogaik gyakorlásában.<sup>39</sup> Maga az Emberi Jogok Deklarációja is igényli az állam pozitív cselekvését, amikor az iskolai nevelőmunkában a népek közötti megértést és közeledést, a békét, valamint az emberi jogok tiszteletét az oktatás tárgyává kívánja tenni. A jogok liberális felfogásában is megjelenik az igény az állam védelmi funkciói mellett az állam aktív közreműködésére, a szabályozó aktusok kibocsátására, szervező munkára és az anyagi támogatásra.

E kérdés kapcsán újból felvetődik a belső és külső jog nemzetközi viszonya. A nemzetközi jogi biztosítékok csak végső eszközei lehetnek a jogvédelemnek. A nemzeti jogalkotás feladata, hogy eljárásjogi, szükség esetén anyagi jogi szabályokat, garanciákat teremtsen a jogok megvalósításának.

5. A nemzetközi szerződésekben nincs előírás a kisebbségek számára pozitív diszkrimináció alkalmazására. Valójában azonban sajátos helyzetük alapján számukra a kisebbségi léttel összefüggő kiegyenlítő jogokat kell biztosítani. A különjogok nem kiváltságokat jelentenek, hanem jogi kifejezői a másság elismerésének. A kisebbség kulturális közösségként történő elismerése megkívánja a kisebbségi kultúra ápolásának a jogát, a nyelvhasználatot és az anyanyelven folyó oktatást. Az anyanyelvi oktatás nem kiváltság, hanem a kisebbségi helyzet elismerésének elengedhetetlen része. Ugyanakkor hiba lenne ezt a jogot úgy értelmezni, hogy a kisebbségnek nem kötelessége a többség kultúrájának megismerése és tiszteletben tartása. Az UNESCO említett határozata abban látja a nyelvi és kulturális elzárkózás elkerülésének lehetőségét, hogy nyitottnak tekinti a nemzetiségi iskolákat, szorgalmazza a kétnyelvűséget és ezzel kívánja elhárítani a belső szeparatizmus veszélyét.

6. A legújabb viták az önrendelkezés elvét vizsgálva felszínre hozták azt az ellentmondást is, ami a nemzetközi politika több évtizedes gyakorlata elemzésével az önrendelkezés értelmezése terén kimutatható. Az önrendelkezési jog a "nép" fogalmához kötődik, ami már maga is értelmezést tett szükségessé. Különösen Afrikában, a gyarmati rendszer felszámolása során, gyakorlati problémaként merült fel az önrendelkezési jog alanyának a kérdése, amit

---

<sup>38</sup> Kollektív jogokat ismer el a faji diszkrimináció tilalmáról szóló egyezmény 1. cikk 3. és 4. pontja, a 2. cikk 1/a. és 2. pontja; a PPJE 1. cikke az önrendelkezési jogról, 18. cikke a vallás-gyakorlásról és 27. cikke.

<sup>39</sup> A PPJE 2. cikkének 2. pontjában a részes államok kötelezik magukat, hogy gondoskodnak olyan törvényhozási vagy egyéb intézkedések meghozataláról, amelyek az egyezségokmányban elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. 26. cikke pedig a jogok védelmére kötelezi az államot. A faji diszkrimináció tilalmáról szóló egyezmény hatékony, szükség esetén különleges intézkedéseket ír elő az államoknak. (2. cikk 1/c. és d. pontja. 2. pontja, a 7. cikk pedig az oktatás-nevelés, a kultúra és a tájékoztatás feladatait írja elő.)

elméletileg úgy oldottak meg, hogy egy gyarmati terület domináns népéhez kötötték az önrendelkezés elvét és pragmatikus megfontolásokból kerülték a föderatív megoldásokat is. Az ENSZ a 70-es és a 80-as években az utolsó tagfelvételeknél viszont egészen kis területű és népességű volt gyámsági területek önálló államiságát is elismerte.<sup>40</sup>

Ennek kapcsán merül föl az az elméleti modell, amely az önrendelkezési elvnek nemcsak a külső szuverenitás elnyerése szempontjából tulajdonít jelentőséget, hanem vizsgálja a szuverenitás belső oldalát, amely indokolhatja a föderatív államszervezetet, vagy más esetekben autonómia biztosítását.<sup>41</sup>

Ezzel szemben renkívül erős az az álláspont, amely nem kíván beavatkozni a nemzeti kisebbségek ügye kapcsán az állam belső területi tagolásába és maximum azt tartja megengedhetőnek, hogy az elmélet felvesse az autonómia különböző modelljeit anélkül, hogy ezek ajánlására a nemzetközi jog vállalkozhatna. *Partsch* szerint az etnikai és nyelvi csoportokat a nép fogalmába tartozónak kell tekinteni. Az önrendelkezési elvre hivatkozással történő kiemelés tipikus szegregáció lenne, ezért ajánlja az önrendelkezés elvre hivatkozás helyett, mind a szeparatizmus, mind a szegregáció útjára lépés helyett "a néptől adományozott autonómiát a kisebbségeknek, az idegen népességnek vagy más etnikai csoportoknak a többnemzetiségű államon belül".<sup>42</sup>

#### IV.

A nemzetiségi, etnikai és nyelvi kisebbségek jogainak nemzetközi elismerésében és garantálásában fontos szerepet játszanak a *kétoldalú nemzetközi szerződések és a nemzetközi politikai megállapodások*.

1. A kétoldalú szerződések sok esetben valamely nemzetiségi viszály folytán rendszerint szomszédos államok között keletkezett feszültség megoldását szolgálták. Figyelemre méltó, hogy ezek a szerződések túlnyomórészt beváltak, és ezek a kedvező tapasztalatok arra intenek, hogy a rendkívül hosszadalmas előkészítést igénylő általános érvényű egyezmények szorgalmazása mellett maximálisan ki kell használni a kétoldalú megállapodásokban rejlő lehetőségeket.

A kétoldalú szerződések egy része nemzetközi kötelezés folytán jött létre. Így a legtöbbször hivatkozott svéd- finn szerződés, amely a finnországi svéd kisebbség jogainak biztosításán túl igen nagy lendületet adott a finnországi kétnyelvűség elterjedésének, ami aztán gazdaságilag is gyümölcsözőnek bizonyult. Az 1947. évi olasz békeszerződés IV. melléklete és az osztrák államszerződés (1955.) 7. cikkelye szabályozza nemzetközi jogi hatállyal az

---

<sup>40</sup> Pl. az ENSZ 148. tagállamaként 1983-ban felvett *Saint Christopher és Nevis* államszövetség területe 261 km<sup>2</sup>, lakosainak száma 45.000.

<sup>41</sup> *Kiss* i.m. 175. p., továbbá a Klingenthal-Symposionról szóló beszámoló, u.o. 411-412.

p.

<sup>42</sup> *Partsch*: i.m. 182. p.

olaszországi osztrák, illetőleg az ausztriai szlovén és horvát kisebbségek jogait. Ez biztosította az 1947. évi olasz köztársasági alkotmánynak az Alto-Adige tartomány számára megadott autonómia nemzetközi jogi bázisát. 1969-ben a tartományon belül Bolzano nemzetiségi jellegű önkormányzatot kapott.

Az 1954-ben kötött Trieszt-egyezmény Olaszország és Jugoszlávia részvételével rendezi a kisebbségi szervezet létesítésének jogát, és a nyelvhasználatot a közigazgatásban és az oktatásban.

Dánia és Schleswig-Holstein 1955-ben szerződésben állapodott meg a nyelvi kisebbségek kölcsönösen biztosított jogairól, az arányos képviselétről.

Nemzetközi konfliktus nélkül is születtek példa-értékű megoldások Európában is a kisebbségi nyelvhasználat és kulturális jogok biztosítására. Figyelemre méltó az egységes nemzet-állam fogalmában gondolkodó Franciaországban az elzásziak számára biztosított kulturális jogok gyakorlata. Belgium 1980-tól alkalmazza négy régióban a nyelvi csoportok autonómiáját (flamand és vallon nyelv-terület, német nyelvű körzet és a vegyes nyelvű brüsszeli régió).

2. Biztató *nemzetközi politikai fejlemény*, hogy a helsinki folyamat keretében az európai feltételekkel és nehézségekkel számoló egyeztetések kezdődtek el, és már eddig is a résztvevők konszenzusára épülő megállapodások születtek. 1990 júniusában az EEBÉ emberi jogi dimenzióval foglalkozó, a bécsi utóértekezlethez kapcsolódó ülést tartottak *Koppenhágában*, amelynek állásfoglalása önálló fejezetet szentelt a nemzetiségi, etnikai és vallási kisebbségek jogainak.

A koppenhágai ülés dokumentuma azért érdemel különleges méltatást, mert az eddigi európai tervezetekhez képest a leginkább instruktív tartalmú, figyelemmel van az érzékenységre a nemzetiségi kisebbségek ügyében. Ösztönzi az államok belső jogrendjének fejlesztését, bár az ajánlott megoldásokat túlzottan a nemzeti törvényalkotás befogadó-készségéhez igazítja.

A koppenhágai ülés állásfoglalása tehát eléggé visszafogott, láthatóan keresték a kompromisszumokat. Elsődleges követelménynek a *jogállamiságon nyugvó demokratikus berendezkedést* és a független igazságszolgáltatást minősítették. Idesorolták továbbá az *emberi jogok* és alapvető szabadságjogok maradéktalan tiszteletben tartását, minden polgár egyenjogúságát és jogát arra, hogy törvényes érdekeit és törekvéseit szabadon kifejezhesse, végül a kormányzati hatalom törvényi korlátozását, ak politikai pluralizmust és a társadalmi toleranciát. A konkrét jogosítványokat az *egyéni jogok* vonalán sorolják fel, de *kifejezetten elismerik a jogok kollektív gyakorlását* is. "A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait egyénileg és csoportjuk tagjaival közösségben egyaránt élvezhetik és gyakorolhatják." Ehhez fűzik a döntés szabadságát, biztosítva, hogy nem szenvedhet hátrányt a kisebbséghez tartozó személy amiatt, hogy gyakorolja vagy nem gyakorolja jogait.

A kisebbségekhez tartozó személyek joga, hogy *szabadon kifejezhetik, megőrizhetik és fejleszthetik* etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási *identitásukat*, fenntarthatják és fejleszthetik kultúrájukat annak minden vonatkozásában,



szabadon, minden akaratukkal ellentétes asszimilációs kísérlettel szemben. Joguk van

- az anyanyelvük szabad használatára nyilvánosan és a magánéletben;
- oktatási, kulturális és vallási intézmények, szervezetek és társaságok alapítására és fenntartására, amelyekhez pénzügyi és más hozzájárulást, valamint állami támogatást kérhetnek az állam törvényeivel összhangban;
- vallási hitük megvallására és gyakorlására, beleértve az egyházi tulajdon birtoklását és használatát, továbbá joguk van az anyanyelven folyó vallási oktatásra;
- kapcsolatok létesítésére az országon belül társaikkal és a határon túl más államok polgáraival, akikkel osztoznak a közös etnikai és nemzetiségi eredetben, a közös kulturális örökségben vagy a vallásos hitben;
- joguk van anyanyelvükön a szabad információkra és azok cseréjére;
- szervezetek és társaságok alapítására és fenntartására az országon belül és nemzetközi "nem-kormányzati" szervezetekben való részvételle.

A részt vevő államok területükön védik a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását és megeremtik annak feltételeit. A megfelelő konzultációk után olyan intézkedéseket tesznek, hogy ezt a hatást elérjék, beleértve a kisebbségek szervezeteivel és társaságaival való kontaktust is, összhangban az állam hivatalos döntéshozatali eljárásával.

Az említett intézkedéseknek összeegyeztethetőknek kell lenniük az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának elveivel az állam többi polgárára való tekintettel.

A részt vevő államok - annak ellenére, hogy elismerik a hivatalos államnyelv elsajátításának szükségességét, - a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek számára jóvá fogják hagyni annak a biztosítását, hogy megfelelő lehetőségük legyen anyanyelvül megtanulására és az anyanyelvükön folyó oktatásra, valamint ahol lehetséges és szükséges, az anyanyelv használatára a hatósági eljárásban, összhangban az adott ország törvényeivel.

Az oktatási intézményekben a történelem és a kultúra oktatásában tekintettel vannak a nemzeti kisebbség történelmére és kultúrájára.

A részt vevő államok tiszteletben tartják a kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát, hogy hatékonyan részt vegyenek a közügyekben, beleértve ezen kisebbségek identitását, hatékony védelmének és támogatásának az ügyét is.

A résztvevő államok erőfeszítést tesznek annak érdekében, hogy megfelelő feltételek megeremtésével védjék az egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását, figyelembe véve az ilyen kisebbségek történelmét és területi adottságait, helyi vagy autonóm adminisztrációt alkalmaznak, - ami a sok eszköz között a lehetséges eszközök egyike - és amivel el kívánják érni ezeket a célokat, összhangban az adott állam politikájával.

A résztvevő államok elismerik a nemzeti kisebbségek ügyében a konstruktív kooperáció elmélyítésének fontosságát egymás között. Az ilyen

kooperáció segíti a kölcsönös megértés és bizalom erősítését, a békés és jószomszédi kapcsolatokat, a nemzetközi békét, biztonságot és törvényességet.

Minden részt vevő állam javítani fogja a kölcsönös megértés, együttműködés és szolidaritás légkörét minden, a területén élő személy között abban a szellemben, hogy nem tesznek különbséget köztük etnikai vagy nemzeti származásuk vagy vallásuk szerint, és bátorítani fogják a problémák megoldását a jogállamiság elvén nyugvó dialógus alapján.

Ezen magatartások egyike sem értelmezhető oly módon, hogy az magába foglalhat bármilyen jogot az ENSZ Alapokmányába foglalt elvekkel, a nemzetközi jogi kötelezettségekkel vagy a helsinki-i Záróokmány előírásaival szemben, beleértve az államok területi integritását.

A résztvevő államok azon erőfeszítéseikben, hogy megóvják és javítsák a területükön élő személyek nemzeti jogait, tiszteletben tartják az emberi jogok létező szerződéseiben és más releváns nemzetközi intézményekben vállalt kötelezettségeiket, beleértve a jogintézmények sorába az egyén panasztételi jogát is.

A szövegből kitűnik, hogy a jogok kollektív gyakorlásának elismerése relatív érvényű szabály, mert a záró rendelkezésekbe az egyéni panasztételi jogát erősítették meg. Arról viszont nem rendelkezik az ajánlás, hogy a PPJE 41. cikkéhez nem csatlakozott országok polgárainak milyen nemzetközi védelmet ajánl fel. Még aggályosabb a belső jog elsőbbsége egyes speciálisan kisebbségi jogokkal szemben. Egyszerűen e jogok feladását jelenti a legsajátosabb kisebbségi jogok alárendelése az adott állam jogrendszerének. Nem elegendő ugyanis a rule of law és az emberi jogok általános érvényére hivatkozni, ezek mellett *konkrét jogi kötelezettséggel kellene joggá avatni az anyanyelv használatát a hatóságok előtt folyó eljárásban, az iskolai oktatásban. Hasonlóképpen kötelezettséggé kellene megszabni az arányos képviselő elvét és a regionális vagy kézségi (városi) szintű autonómia elismerését.* A vegyes lakosságú területeken előfordulhat, - és ennek jogi lehetőségét nem szabad kizárni, - hogy a többségi nemzet alkotja a kisebbséget, természetesen mindazon jogok korlátlan gyakorlásával, amelyet a törvény a nemzeti kisebbségeknek garantál.

Koppenhágában tehát még nem választották szét aszerint a kérdéseket, hogy melyek a jogállamiság, az emberi és polgári jogok maradéktalan megvalósításának politikai és jogi követelményei, és melyek az állam szuverenitásának, területi sérthetlenségének a követelményei. A nemzeti kisebbségek ügye nem tekinthető kizárólagos belügynek, amelyre a be nem avatkozás elve vonatkozik, hanem nemzetközi ügy, amelybe nemzetközi beleszólást kell biztosítani és eltűnni. A történelmi tapasztalatok szerint egy sor állam esetében szükség van a külső impulzusra annak érdekében, hogy a demokrácia képzetét nem szimplifikálják oly módon, hogy a kisebbség köteles magát alávetni a többség akaratainak, és az ily módon értelmezett demokráciára hivatkozással engedjék elsikkadni a kisebbségi jogokat.

Az ENSZ keretében szervezett párizsi konferencia küszöbén még egy konszenzuson alapuló kísérlet történt egy európai szerződés megkötésére,

amely támaszkodik az eddigi szerződésekre és a koppenhágai felhívásra. A kisebbségek védelmére irányuló újabb kezdeményezés egy szakértői bizottságtól származik, amelyet az Európa Tanács egyik konzultatív szerve, a demokratikus célokért tömörült jogászok bizottsága hozott létre.

Az *European Commission for Democracy through Law* munkájában az Európa Tanács tagállamai közül 20 képviseltette magát, köztük Magyarország is. Bulgária, Lengyelország, Románia és Jugoszlávi a bizottság munkájában mint társult tagok vettek részt.

A bizottság 1991. március 4-i kelettel közzétette a *kisebbségek védelméről szóló európai szerződés tervezetét*, amelyet az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának terjesztett elő. A javaslat a kisebbségi jogokat az emberi jogok nemzetközi védelme lényeges összetevőjének és a nemzetközi együttműködés ügyének tekinti, alárendelve e jogokat a szuverenitás, a területi integritás és a politikai függetlenség elvének, hangsúlyozva a kölcsönös jóindulat és megértés, a tolerancia és jószomszédság érvényesülésének követelményét.

A kisebbség fogalmának objektív eleme a számszerű kisebbség az állam népességén belül; tagjai alkotják a nemzetiséget, amelyet etnikai jellemzői, vallása vagy nyelve különböztet meg a többségtől.

A szubjektív elem a kisebbség tagjainak közös törekvése kultúrájuk, tradícióik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére. A kisebbséghez tartozóknak személyes választással kell az odatartozásukról dönteni.

A javaslat 15 szakaszban foglalmazza meg a jogokat és köteleességeket. Lényeges haladás, hogy az állam köteles védelmet biztosítani az asszimilációs törekvések ellen, és tartózkodnia kell ilyen beavatkozástól (hátrányos területi átrendezés, áttelepítés). A nyelvhasználat jogának elismerésén túl lényeges százalékos arány esetén a kisebbség nyelve a hivatalos eljárásban is legyen használható. Biztosítani kell az anyanyelvtől függően az anyanyelven történő oktatást. Ha az állam eszközei elégtelenek ehhez, tűrni köteles a nemzetiségi magániskolák működését, de előírhatja ezekben a hivatalos nyelv (nyelvek) oktatását.

3. Az emberi jogok nemzetközi szintre emelése, ami az emberi jogok megvalósulásának a legszélesebb nemzetközi közvélemény állandó érdeklődését, a megsértése pedig tiltakozását váltja ki, nemzetközi jogi konzekvenciákat igényel. Általános az igény, hogy az emberi jogokat a nemzeti törvényalkotás a hatályos nemzetközi jogi normáknak megfelelően szabályozza és tartsa tiszteletben. A jogi garanciák azonban hiányosak, elsődleges politikai felelősség. A helsinki-i folyamat is a politikai felelősségvállalást részesítette előnyben. Ez annyiban jelent garanciát, hogy a záróokmányt a résztvevők mértékadónak tekintik a maguk gyakorlatában. Ezért a politikai megállapodások, ha jogilag nem is kötik az államokat, a későbbi szerződések interpretálása szempontjából relevánsak lehetnek, sőt nemzetközi szokásjogi forrásokká válhatnak, mint az az 1948. évi Deklarációval történt.

Az emberi jogok védelme ma már nem "domain réservé", nem kizárólagos belügy. A szerződésekben részes államok joga ugyan az aktív fellépés a jogsértéssel szemben, de a célravezetőbb módszer lehetőleg a megelőzés, a

jogi kötelezés legyen. Az európai együttműködés és biztonság fontos tényezője a nemzetiségi jogok elismerése és biztosítása. Egy regionális rendezés az EEBÉ keretében, a kollektív jogok elismerése elvezethet az európai államok közötti bizalom megszilárdulásához, a közös Európa-Ház felépítéséhez.

IMRE TAKÁCS

## MINORITIES' RIGHTS IN THE INTERNATIONAL PACTS

(Summary)

By reviewing the international pacts relating to the minorities the author wishes to prove the unsuccess of the endeavours aiming at the determination of the concept of ment of their collective rights. In the same time there are favourable experiences in the field of bilateral international agreements (Austrian - Italian; Denmark - Schleswig-Holstein; Sweden - Finland). Also the political initiatives developing within the frame of the Helsinki CSCE are promising. The study lists reasons for acknowledging the collective rights, indicates the necessity of the so-called correcting equalizing rights beyond the principle of equality and declaring the active contribution of the state. His final conclusion is that free use of the mother tongue in public administration and in school should be ensured by definite commitment of international law. The acknowledgement of cultural autonomy and the prescription of the proportionate representation as well as the various forms of autonomy should be applied also according to international regulations. The rights of national minorities may not be regarded as exclusively internal affairs, they should be treated as international problems.

# Regulation by Law and Regulation by Government in the Rule of Law and the Technical Theory of Jurisprudence

## 1. Exposition

The law is law and policy is policy. In realistic sense, what the law and the policy is almost changing day in day out. Nowadays, all over the world, a modern State is a *political* state. Public policies are prevailing *decisions* mostly of a state regarding those activities that societies will undertake, permit, or prohibit. These policies are characteristically made explicit in declarations, laws, regulations and judicial decisions: but they are also, and perhaps more significantly, implicit in *what people do*. The process through which the public activities of people are directed is public administration - which this becomes a realistic expression of public policy. This complex directing process of society not only includes the regulations of governments, but, in a *functional sense*, extends to the public-purpose activities of non-governmental organizations, often undertaken in association with government and sometimes in opposition to it. For any matter of social concern to become a focus for direction of public policy and polity, there must be some minimal level of *social consensus*, not only with respect to the *problematic conditions*, but also with respect to *social goals*.

And, also in realistic sense, law is *what officials do, or whatever is done officially*.<sup>1</sup> This doing of something about disputes, this doing of it reasonably, is the business of the law "And the people who have the doing of it in charge, whether they be judges or sheriffs or clerks or jailers or lawyers, are *officials of the law*. *What these officials do about disputes* is, to my mind, the law itself."<sup>2</sup>

For a large mass of lawyers a minimal level of social consensus concerning law and public administration is the *rule of law*, the *true law*, the *legality*. For instance, the report of the International Commission of Jurists (New Delhi, 1959) emphasised a positive aspect of the rule of law by arguing that it depends not only on the provision of adequate safeguards against abuse

---

<sup>1</sup> R. Pound: Fifty Years of Jurisprudence. 51. Harvard Law Review, 74 (1938) p. 800.

<sup>2</sup> K. Lewellyn: The Bramble Bush. (1930), p. 3.

of power but also on the existence of effective government capable of maintaining law and order and of achieving such social and economic conditions as will ensure a reasonable standard of economic security, social welfare and education for the mass of the people. The report claims in this connection, that the legislature has a positive role, that delegated legislation may be found to be necessary, but also that it is essential that there should be certain limitations on the legislative power, that the acts of the executive which directly and injuriously affect the person or property or rights of the individual should be subject to review either by a specialised system of administrative courts or by the ordinary courts, that citizens who suffer injury through an illegal act of the executive should have an adequate remedy against the state, that decisions of tribunals should be subject to review by the courts, and that the executive should give reasons for its decisions.<sup>3</sup>

What is the existent *form* of the above-mentioned "adequate remedy"? *Wade* says, everyone knows that the British Constitution is founded on the rule of law, but the more closely we inspect this sacred conception the more elusive we find it. Its simplest meaning is that everything must be done according to law, but in that sense it gives little comfort unless it also means that the law must not give the government too much power.<sup>4</sup> Government under the rule of law demands proper legal limits on the exercise of power. This does not mean merely that acts of authority must be justified by law, for if the law is wide enough it can justify a dictatorship based on the tyrannical but perfectly legal principle *quod principi placuit legis habet vigorem*. The rule of law requires something further. Powers must first be approved by Parliament, and must then be granted by Parliament within definable limits.<sup>5</sup>

Legislative power belongs to the Parliament (or to the Congress in USA), and to the Parliament (or Congress) alone. And, of course, legislative power encompasses all law-making. It is well established (perhaps) that as a matter of constitutional principle the legislative power cannot be delegated.<sup>6</sup> But a government usually, makes different legal norms. In a rather large number the actions of a government are law-making actions. And, in a sociological sense, factually the courts also make rules for legal practice. And, in the practice, the all

---

<sup>3</sup> The Rule of Law in a Free Society, published by the Commission, and see *N.S. Marsh*: The Rule of Law as a Supra-National Concept. In: Oxford Essays in Jurisprudence. ed. by A.G.Guest., Oxford Univ.Press, (1961)

<sup>4</sup> *H.W.R. Wade*: Administrative Law. Oxford, Clarendon Law Series, (1961), p. 6.

<sup>5</sup> *H.W.R. Wade*: *ibid.* p. 37.

<sup>6</sup> See, for instance, *J. Dickinson*: Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States. New York, (1959), chapter IV., *R. Pound*: The Spirit of the Common Law. (1921)., *W.I. Jennings*: The Law and the Constitution, 5th ed., (1959)., *E.B. Prettyman*: Trial by Agency. The Virginia Law Review Association, (1959)., *M. Dimock*: Law and Dynamic Administration. New York, (1980)., *D.H. Rosembloom - J.D. Carroll*: Toward Constitutional Competence: A Casebook for Public Administrators. Englewood Cliff. NJ., (1990), chapter I.

kind of regulations are valid.<sup>7</sup> The law requires a hearing in an adjudication. It requires a real hearing of both side of an issue, not a meaningless formalism. The law does not sanction the combination of the roles of prosecutor and judge in one person. There is also the problem created by the formulation of policies beyond, or even contrary to, statutes. There is the major problem concerning findings of *facts* and conclusions of law. The law requires that findings of facts be upon evidence, and that conclusions of law be upon these findings. It does not countenance preconception or unsupported assumptions as substitutes for hard facts spread upon the record. It forbids findings fitted to a predetermined results or to a cause.<sup>8</sup> Institutionally, the increase in *executive power* has manifested itself in the growth of administrative authorities, in the rise of the administrative process. Legally, the result has been the development of public administration law. And in this development is an other chapter of the development of judge made law.

The theoretical answer comes from the idea of Rule of Law. But the rules of the *Rule of Law* we cannot find in the text of a constitution, an Act, or other formal source of law. Thus, first of all, it is a *doctrine* of jurisprudence or a specific thesis of legal argumentation. It is a *real* doctrine in that case when it is applied by practice. Without practical application the rules of the Rule of Law are *theoretical* tenets. In this way, the problem of the Rule of Law may be a practical and theoretical question.

## 2. Rule of Law

The range of interpretation of the *principle* Rule of Law is the functioning of the *modern political state*. In the modern political state the powers are separated, i.e. there is a *legislative*, an *executive*, and a *judicial* power.

C. Montesquieu defines the doctrine of the separation of powers as a condition of *liberty*. The *legislative* power, i.e. the Parliament has the right to legislate. The *judicial* power is not legislative. The *executive* power is neither legislative nor judicial, but the executor of the public resolutions. There would be an end of everything, were the same man or body, whether of the nobles or of the people to exercise those three powers, that of enacting laws, that of executing the public resolutions, and of trying the causes of individuals.<sup>9</sup>

In this triangle supremacy rests with the legislation. Rousseau's idea was the infallibility of the *législateur* of the *volonté générale*. Montesquieu's tenet was the rationality of the state. The highest rule for political conduct is not regulated by a moral standard but solely by *raison d'état*. Montesquieu's

---

<sup>7</sup> Compare, Kovács István: A törvény és törvényerejű rendelet problematikájához (I. Kovács Sur la problématique de la loi et du décret-loi), Állam- és Jogtudomány, Vol. XVI. N.3. (1973)

<sup>8</sup> See Judge Prettyman, *ibid*, p. 7.

<sup>9</sup> See C Montesquieu: The Spirit of the Laws. Hafner's edition, p. 152.

doctrine of the separation of powers included also a comprehension of the significance of economic equality. According to him, *economic equality* is a condition of human *freedom*. Only in a relatively equal society will the separation of power be able to function as a guarantee for human *freedom* and *security*.<sup>10</sup>

At the beginning of the modern political state was another typical doctrine *laissez faire*, an argumentation of industrialists against landowners, which defined *laissez faire* as a condition of *liberty*. But in this sense the government is a necessary *evil*, and law is an *infraction* of liberty.<sup>11</sup> *Laissez faire* policy, of course, was liberty of contract and freedom for employers bent on maximising profits in the early industrial age.

The first classic of the Rule of Law was *Albert Venn Dicey*. I think that in 1885, when Dicey published his famous "*The Law of the Constitution*", a large number of lawyers had a private opinion about Montesquieu's tenet on the separation of powers. The American Constitution utilized this distribution, but contained a lot of other principles.

The American Constitution was rather similar to the English one.<sup>12</sup> Both contained supports from *natural law*. The constitutional interpretation accepted the importance of natural, codified and common law, i.e. the higher law background of constitutional law was supposed to be in conformity with natural and common law. Actually the codified law created by legislative power was only a small part of American and English law.

The American or English judge, as is well-known, was not a simple law-applier. In these countries, however, to modify constitution was difficult and infrequent. In the US the *Supreme Court* did interpret the Constitution in accordance with *policy*,<sup>13</sup> i.e. judicial reason was (and is) subordinated to

---

<sup>10</sup> L.D. Eriksson: Repudiating Montesquieu! Helsinki, (1990) p. 2.

<sup>11</sup> J. Stone: Human Law and Human Justice. Stanford University Press, (1965). p. 120.

<sup>12</sup> This is an interesting illustration of the point which Prof. Wade make: "It is always hard to know which note one should strike louder: should we stress how similar we are, or how different we are? At the outset one feels most tempted to stress differences: our English doctrines of parliamentary sovereignty and ministerial responsibility, which profoundly affect our administrative law, are quite strange to American minds. You have a written constitution containing express guarantees of civil rights, and a legislature which cannot tamper with these guarantees except under special safeguards. We have an omnipotent Parliament which, if it liked, could repeal Magna Charta and the Bill of Rights and the Habeas Corpus Acts tomorrow - and by simple majorities. Not only do we have no entrenched rights but it seems that we cannot get them even if we want them. For nothing can prevent any statute of any description being repealed by this unbridled power which Parliament has. Then there is ministerial responsibility to Parliament. Again and again discussion of our divergencies comes back to this doctrine, which greatly affects the whole atmosphere in which administration is conducted." H.W.R. Wade: Towards Administrative Justice. The University of Michigan Press (1963). p. 3.

<sup>13</sup> Compare M. Spabr: When the Supreme Court Subordinates Judicial Reason to Legislation. In: Rational Decision, Nomos VII. New York, (1964), p. 162.



governmental-political considerations, and from another point of view, making *judicial legislation*. And, last but not least, the *executive* power made also *legal rules*, for solving public goals. At the end of the 19th century the *separation of powers* was not a realistic fact but only a theoretical tenet. As far as *laissez faire* is concerned, it was under a cloud.

A. V. Dicey defines the Rule of Law as procedural regularity of equal liberty under law. The *Rule of Law* or supremacy of law comes from the English constitution. "That 'rule of law' then, which forms a fundamental principle of the constitution, has three meanings, or may be regarded from three different points of view.

It means, in the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power, and excludes the existence of arbitrariness, of prerogative, or even of wide discretionary authority on the part of the government. Englishmen are ruled by the law, and by the law alone; a man may with us be punished for a breach of law, but he can be punished for nothing else."<sup>14</sup>

Another meaning of the rule of law, says Dicey, is that "when we speak of the 'rule of law' as a characteristic of our country, not only that with us no man is above the law, but (what is a different thing) that here every man, whatever be his rank or condition, is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals."<sup>15</sup> Every man is subject to ordinary law administered by ordinary tribunals.

The third meaning of the rule of law, according to Dicey, is that whereas in many countries private rights such as freedom from arrest are sought to be guaranteed by a statement in a written constitution of the general principles relating thereto, with us these rights are the result of court decision in particular cases which have actually arisen.<sup>16</sup> "The 'rule of law' lastly, may be used as a formula for expressing the fact that with us the law of the constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of a constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individuals, as defined and enforced by the courts; that, in short the principles of private law have with us been by the action of the courts and Parliament so extended as to determine the position of the Crown and of its servants; this the constitution is the result of the ordinary law of the land."<sup>17</sup>

The equality or equal liberty before the law can be given definite as in the procedural guarantees of Magna Carta, and the original sense of "*due process of law*".

The Rule of Law as an *individualistic conception of liberty* is characteristic in the theory of Prof. F.A. Hayek. The real function of law must be the *true type of law*. "Nothing distinguishes more clearly conditions in a free

---

<sup>14</sup> A.V. Dicey: *The Law of the Constitution*. 10th ed., London, (1960), p. 202.

<sup>15</sup> A.V. Dicey: *ibid*, p. 193.

<sup>16</sup> A.V. Dicey: *ibid*, p. 195.

<sup>17</sup> A.V. Dicey: *ibid*, p. 203.

country from those in a country under arbitrary government than the observance in the former of the great principles known as the rule of law. Stripped of all technicalities this means that government in all its actions is bound by rules fixed and announced beforehand - rules which make it possible to foresee with fair certainty how the authority will use its coercive powers in given circumstances, and to plan one's individual affairs on the basis of this knowledge."<sup>18</sup>

For Hayek, law contained two types of norms, i.e. *rules of just conduct*, like private law and criminal law, and *rules of organisations*. The real territory of the *rule of law* is rules of just conduct. The legislative organs have authority to amend existing judgedeclared rules where, owing to a change of economic background, they no longer reflect community standards of corrective and distributive justice. But they have no authority to make selective redistributions of resources in the interests of particular groups. A governmental legislation for private sphere, private law, violates the rule of law. *The true law grows and is not made.*

In Lon L. Fuller's view the existence of a relatively stable reciprocity of expectations between lawgiver and subject is part of the very idea of a functioning legal order. "Though the principles of legality are in large measure interdependent, in distinguishing law from managerial direction the key principle is that I have described as 'congruence between official action and declared rule'. Surely the very essence of the Rule of Law is that in acting upon the citizen. A government will faithfully apply rules previously declared as those to be followed by the citizen and as being determinative of his rights and duties. If the Rule of Law does not mean this, it means nothing. Applying rules faithfully implies, in turn, that rules will take the form of general declarations, ...law furnishes a base line for self-directed action, not a detailed set of instructions for accomplishing specific objects.

The twin principles of generality and of faithful adherence by government to its own declared rules cannot be viewed as offering mere counsels of expediency."<sup>19</sup>

Fuller's interpretation of the Rule of Law is connected with his conception about *morality of law*. The criteria of the morality of law, or the principles of *legality* are as follows: the requirements of generality, promulgation, non-retroactivity of laws, clarity, non-contradictions in the law, the possibilities of compliance, the constancy through time, and the congruence between official action and declared rule. And, the internal morality of law is not and cannot be a morality appropriate for every kind of governmental action. The procedure normally involves a series of accommodations and compromises among those to be affected by the final decision.

---

<sup>18</sup> F.A. Hayek: *The Road to Serfdom*. (1946), p. 54.

<sup>19</sup> L.L. Fuller: *The Morality of Law*. (1969), p. 209-210.

The above very short survey of the Rule of Law touched only one side of the problem. On the idea of the Rule of Law different authors, in rather large numbers, polemize with one another.

The other side of the problem is the *applied* rule of law doctrine. Of course, this is also changing.<sup>20</sup>

Rule of Law, as an idea and as a practical doctrine is characteristic only in the world of English and American law. I think that the Rule of Law first of all is a specific, both ideological and practical tenet of English and American jurisprudence. As *Marsb* says: it is not more than a summary of the main principles of English constitutional law.<sup>21</sup> It is *not a general theory of law*, but a presentation or interpretation of a *specific legal order*, i.e. of the Anglo-American legal order. From a comparison of all phenomena which go under the name of English and American law, it seeks to discover the nature of law itself, to determine its structure and its typical forms, but is independent of the changing content which it exhibits at different times and among different peoples. In this manner the rule of law derives the general principles by means of which enacted law, adjudicative law, law made by contracts, and customary law can be interpreted and comprehended.

The *idea* of the Rule of Law is one way of attacking *legal positivism*. Legal positivism is undoubtedly one kind of general theory of law. If somebody criticized one sort of general theory of law, well, in that case it is not quite sure that he is also creator or another kind of general theory of law. That is, attacking positivism does not give any scientific rank for the Rule of Law, but it does not damage its theoretical positions either. Rule of Law is a *thesis* of jurisprudence or legal sciences and a *doctrine* of law in the English and American legal practice and political debate.

### 3. Technical Theory of Jurisprudence

*Law* can be interpreted in terms of what people think is a legal rule and order, then in terms of what is the meaning of a lawfully created legal norm, then with what content of meaning the judicial and other official organs apply the rules as well as from different other professional aspects. The result - if we wish to define the law - depends on in what kind of range of interpretation we tried to define the law.

For us, the point of departure is the realm of *positive law*. A legal norm or rule is *positive* in that case when rule is *applied* in practice or *may be applied* in practice. Norm is positive because it is *effectually valid* by the practice. Positivity of a norm is a question of *fact*. That which is applied in practice, that is the positive law.

---

<sup>20</sup> See, for instance, *E.C.S. Wade: Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. In: *A.V. Dicey: The Law of the Constitution*. (1960), p. cxiii - cxcv.

<sup>21</sup> *N.S. Marsb: ibid*, p. 223.

In the modern political state the legislation is a *political operation*. The legislative organs are political organs. The Parliament, the Congress, the government are political organs. But the government is a law-maker and law applying organ. In the modern political state the legislation is a specific technique of politics.

*Application of a rule* is always a *technical operation*. Without some operations we cannot apply the rules. In the world of law, the operations are *factually* characteristic. Creating and applying the law, and human behavior with legal relevance, have specific operations, specific technique. The technique of the legislative, judicial and other law applying organs is their procedure. The citizens' conduct as a technique is not a procedure but simply a technique. The functioning of law is the functioning of a specific technique.

The *Technical Theory of Jurisprudence* establishes those general principles by means of which the functioning of any legal order can be comprehended. It answers the question of *what the actually functioning law is*, not what it ought to be. The latter question is one of politics or ideologists, while the technical theory of law is a legal science.

The regularity of the practical functioning of law is a normal technique, an applied realistic solution. To ascertain and generalize the regularities of this technique constitutes the technical theory of jurisprudence.

Some general methodological rules that can be related to the legal order as rule-standards are as follows:

a) The positive law can be constructed as a specific social technique. In this respect the paramount theoretical interpretability of law is that it is a functioning social system of rule-standards. Any tenet of a legal character which fails to function in reality can only be interpreted as a law-related principle, or legal ideology.

b) The social bases of the functioning of law is the credibility of its hypotheses, in a given case independently of the rightness, truthfulness, justness, untruthfulness, etc. that may be associated with it, which are and will remain areas of political, moralistic, economic, religious and other interpretation.

c) The legal system or law as a system of norms is an induced form. In this sense as a basis of normativity, it is perforce a hypothesis. This shows itself best in legislation as an operation of the technology process. During the creation of a legal norm, the validity, the usefulness and effectuality of norm is pure assumption.

d) The actual functioning of law may be factually interpreted, irrespective of the fact that only data on legal conflict-situations are at our disposal. The law as fact: this is legal practice. This law can be interpreted in time and space. The practice can be appropriately typified by the legislation and the law case. A principal technological feature of the legal norm is that it can be multiplied to various kinds of law-suits. To distinguish between "general", "typical", "specific" and "individual" cases, that is only a joke with philosophical

---

categories. A construction of a legal norm may be "general" and "special", "typical" and "individual", perhaps. A principal feature of the law cases is that they are unique and irreversible.

e) The law as a norm - it is necessarily a defined norm. It is indifferent from this aspect that it is codified law or judiciary law. From a technical point of view, here the main question is only whether we have a valid legal rule for practice or not. The legal practice positivates the rules, both codified and non-codified ones.

f) Modern law - or the law functioning in the modern political state - is defined first and foremost by the state, by the legislative power, which constitutes one system, i.e. the system of legislation. Law in the modern state constitutes only one paradigm-system, which is the valid law.

g) Modern law - as a system of rule-standards primarily defined by legislation is based on one axiom-system only, which legal practice is used. In the world of modern law we cannot find a classical form of customary law. The judge-declared law is virtually a continuation of the sporadicism and individualism of medieval law traditions. Actually, in the countries of judge-declared law, the jurisdiction is guided by legal norms of legislation and decisions of higher law-courts. In such a way the centraliyation is effectively unified. From a technical point of view it is not a main question that from which sources of positive law this unity of the axiom-system of law has arisen.

h) In the definition of the generally known and unknown parameters of law as well as in the choice of legal-paradigms, the governmental bodies play a dominant role. It is in the manner of form and not that of content that the law delimits government of a state. For the governmental legislative power can alter the content of legal rules at any time and, hence, the change of laws is connected with the change of government in modern political states. This, however, involves that in the modern political state the legislature and executive tend to come very close to each other.

i) Positive law - as an actually functioning system of rules - does not originate exclusively from a central etatistic idea, but it is much rather a self-generating phenomenon. It generates from itself as a fact. This fact is the law-creating act and the law suit as an act. The effect or "imprint" of a temporally earlier act of legislative and executive will ever be left upon government and legal order, and will, among others, delimit one of the finalities of the actions of government. This is a certain continuity in time and space, but it is not sure that it is a continuous rationality. And this applies also, to some degree, to earlier law cases and jurisdictions. As opposed to this, the interpretation of modern law tends to argue with "rationalities". On closer inspection the majority of these appears as evidence or feeds on axiom-like bases.

j) The rules of positive law are reproducible and multiplible. The time and space dimension of a legal norm is artificially constructed, such as legal force in time and territory, i.e. it is a prescription of norm. Realistically a legal norm is non-defined in space and time: that is law in force. The world of law consists of facts, rules and interpretations. Law-suit as a situation can be defined as mass of

facts. The situation is unique and irreproducible. Only similar situations can arise, and not identical ones.

Interpretation of law can be defined as a specific technical operation with *facts, rules and principles*. *Functioning* of law is by interpretation. This is evident because the situation and norm are different in space and time. The interpretation of determinate character is mostly worked out in the *professional lawyer's sphere* as the interpretation by legislation and by jurisdiction and by other application of law.

In terms of operations, the lawyer does not interpret directly principles of norms, but expounds rather situations of decision and judgments or ruling, that is "rationalizes" by means of norms and principles. By means of such principles like "rightness", "justfulness", "freedom", "legality", "truthfulness", "democratism", "equality before the law", "fairness", "rule of law" etc. as to the creation of legal norms - and by means of norms - in cases of jurisdiction and other law-application - which people *presuppose* to be right and just, which warrant equality before the law, justful, freedom, legal, which are fair and are equal to other similar principles, that is, they are equal to other similar principles, that is, they are *lawful*. Significantly, these concepts, principles and rules not only hypothesize and symbolize reality in some manner, but the technical operations and/or manipulations with them somehow generate it as well. Or do not, we may add.

What can guarantee the *functioning* of the governmental legislation and judge-declared rules if at the passing of decision neither legislation nor jurisdiction has at its disposal an exact way of evidence? Or put it differently, what is the permissible margin of error in these situations?

A realistic answer may be that it is society's reciprocity at a given or concrete situation determined in timespace dimensions, that is the credibility by society of the legislator's and the law-applier's act. Social credibility usually comes about not through the persuasive force of some kind of absolute and logically sound deduction. A legal decision may meet a general social acceptance even on purely emotional grounds. The bases of social credibility may be varied, and may change in a variety of ways. This may be rationality, a correspondence with different principles and ideas, the manner of decision-making, confidence in the correctness or necessity of the procedure, belief, respect of authority, expectation in future, feeling of intimidation, defencelessness, coercion, terror and so on. Credibility cannot be traced back always to the same cause, or the same type of group of causes.

In other words: the functioning capacity of the legal norms relies upon its social credibility as a legal norm. Essentially, this is on the one hand the assumption that legal norm contains a satisfactory, acceptable rule, and on the other hand that in case of a violation of the rule the law-courts and other law-applying organs will indeed take measures against anyone who fails to observe the norm. The functioning capacity of legal norm, therefore, lies in its *usability as a motivational social technique and the coercive power of the official jurisdiction*. The legal technique of functioning is thus a unity of persuasion and

coercion, i.e. the combination of two kinds of technique. This unity is not a theoretical question, but in full measure a pragmatic one, which can be solved only in a concrete situation. In the modern political state the motivation and the coercion are basic practical questions of legislation and all techniques of law in function.

#### 4. On some limits of legislation

There appear to be three major areas of interest in legislation today. First, there is the question of how the major governmental structures - state, local, governmental and non-governmental - should be legislative authorities. Second, there is a renewed interest in reexamining the traditional theory of the relationship between politics and legislation, and reevaluating the role of the legislator in the formation of policy. Third, there is a growing awareness that there is a "human aspect" to legislation, that legislation is concerned with the behaviors of human beings.

*Legislation is the normal activity of a legislator.* Legislative bodies are generally the governmental bodies, i.e. the Parliament, the government, and the local bodies. In the modern state, under the doctrine of separation of powers, administrative agencies must not be permitted to exercise legislative functions.

The communist theory of law does not accept separation of powers, and in the communist dictatorships the legislative and executive powers are fused. The doctrine that the legislative power, being a delegated power, cannot be re-delegated is closely allied with the doctrine of separation of powers. But at present, in all kinds of modern states including of course communist dictatorships, the executive power actually exercise law-making, as delegated legislation.

All legislative organs have some *ultimate legal bases* in the *constitution*. Legislative bodies form written or codified law. In *J. Bentham's* opinion, only written law deserves being called law, because it alone possesses a certain manifest foundation and certainty. But in the theory of Rule of Law we can find another thesis by *A. V. Dicey*, namely, that *the constitution is not the source but the consequence of the right of individuals*. According to this, the rights of individuals exist, and a higher legislative power - the parliament - only explain that, in a right form.

What is the role of parliament in this context, and what is the reason of sovereignty? Which is stronger: the legislator's law, or the doctrine of rule of law? Or, is the sovereignty of a parliament compatible with the rule of law? The answer may be the *equality supposed*, i.e., individual and parliament are under the same conditions, moreover, they are "equal". I am afraid that at the present time, this is an *absurdity* both theoretically and effectively. Parliament has a legal supremacy of the law, while the individual has not. Parliament has a right to legislate, the individual has not.

There is another aspect of the question in *Hayek's* thesis: *the true law grows and is not made*, rules of just conduct are not really a territory of the legislator's law. It appears on the basis of fact that the division of norms into "law proper" and "law of organization" is a nice theoretical aspect. But at present to separate them in practice is rather difficult. In a certain sense, here lies the question of *what law is*.

*Law* as a norm is rule, a *model* of human behaviour, primarily for the subjects of law, and a *measure* for conduct, primarily for the law applying organs, and it means *both* for the legislators and thus, it is obligatory.

The law, for instance, in the last century in England, America and Hungary, was neither codified law, the legislator's law, nor any other positive law; for this could not test its own validity. It protects the natural right of life, liberty and property: written laws are usually tuned to local customs and institutions. In that law, certainly, the morality, the practical rationality, the customs and traditions could play an essential role. Then, the norms, the principles and legal doctrines were possible as equivalents to each other. In that situation, the doctrine of rule of law could be used easily in practice: it may be a model or guide for the legislator, and a measure of law for judicial review.

Nowadays the codified law is typical in Hungary, and legislator's law is rather characteristic, for instance, of England and US, especially in *public administration*. The last sixty years have seen a growth of public affairs and expansion of public administration. Many regulations deal with matters such as the safety in factories, environmental protection, energy-supply, safety of consumer goods, regulation of building, of road traffic and many similar matters. These matters are regulated by Acts, orders, statutory instruments, public bills which become law, bye-laws, etc. In administrative law sometimes it is exceedingly difficult to distinguish the "rules of just conduct" from "law of organization", as suggested by Prof. *Hayek*. Therefore his conception of Rule of Law is suspicious, i.e., its validity in administrative law and public administration is dubious. And if we add that administrative law makes up the substantial part of the law, well then, the position of the conception does not fare any better.

A counter-argument is given by Prof. *Dicey* (The Law of the Constitution, Appendix 2), as he writes that (the French), administrative law is fundamentally inconsistent with the Rule of Law.

*Jurisdiction* may be an other aspect of interpretation of the rule of law. Jurisdiction is the *normal activity* of an independent court. Equality before the law can be given as a procedural guarantee, and the original sense of "*the rules of natural justice*" in England, and what in US is called "*the due process of law*". Prof. *Fuller* claims that where courts are applied as a means of enforcing congruence between official action and declared rule, due process of law is a useful instrument.

But opinions do differ. In US, for example, the legislative bodies have the right to determine the structure of new administrative organizations. But in framing the basic legislation the organizers must attempt to predict what the courts will do when they review the activities of the new organization. That is to



way, as a program may be illegal in any form, it is considered by the courts lest private individuals should not be deprived of their life, liberty, or property without due process of law. Others might claim that till the end of 1930's the US Supreme Court was generally dominated by a majority of justices to whom "due process of law" meant something akin to *laissez faire*.

Jurisdiction is neither legislation nor public administration. But, under the Rule of Law, judicial legislation has completed, corrected, modified legal norms enacted by legislative organs, and, first of all private law. As public law is concerned, it is a massive fact of English and American law that officials are liable before the ordinary courts, and that judicial review of administrative action is undertaken by the ordinary courts applying ordinary remedies.

And now, let's come back to *Fuller*: "the very essence of the rule of law... a government will faithfully apply rules *previously declared* as those to be followed by the citizen and as being determinative of his rights and duties. "Well, when the court modifies common-law rules, it does not apply faithfully the rules previously declared as those to be followed by the citizen. And what is more, the citizen will learn his rights and duties from the judicial decision. That is to say, judicial legislation is typically retroactive. It does not matter, it is not opposite to the Rule of Law. The Constitution of US *forbids* to pass *ex post facto* law. But a judicial decision cannot be regarded as *ex post facto* law, because the *ratio decidendi* in the future will be determinative. (!)

The Rule of Law-ideal constitutes some limits for legislation. Legality, moral qualities, freedom, equality as equal liberty before the law, equal application of law, truthful law, fairness, regularity, i.e. categories with which Rule of Law operates, are well-known as components of other legal conceptions. Rule of law as a principle or theory for legislation is too general, like some kind of an outline. Some arguments of Rule of Law one can find for instance at Aristotele, in the Roman law, or in the old Hungarian law. So the juristic essence of the rule of law is known to lawyers all over the world. But the Rule of Law as a doctrine is valid, at the very most, in the countries of common law (i.e. in these countries that is a real legal technique).

The Rule of Law has certainly a small or second-hand importance as legal theory of legislation. Its theses are plausible, its methodology is uncertain, eclectic. The rule of law as a legal technique is effective and - as a technique - is very important, of course, first of all in the common law countries. In this sense the rule of law is a measure or means of *legal policy*. Rule of Law is, certainly, a selective view of society, law politics, morality, legislation, jurisdiction, etc. for this reason it may be a successful piece of English-American legal-political *praxis*. Rule of Law is excellent food for a member of parliament in opposition, for advocates and legal advisors, judges and for clever scholars.

From the aspect of the Technical Theory of Jurisprudence the Rule of Law as a legal technique is an excellent but *old-fashioned* technique. Since, from the seventeenth century on, *authoritarian* governments have existed next to *democratic* ones, and since in the twentieth century *totalitarian* governments have existed next to *non-totalitarian* ones, the *claim of all these*

*systems to legality and rationality must be disputable. The diversity of democratic rationalization is also evident in the question of legislation, law and justification. Its internal and external conditions hardly correspond to the Rule of Law ideal. Legality or rule of law is connected with international relations.*

It is also connected with *human aspect*. This does not imply at present time, what is good or truthful for the people, but what *is accepted* or what *may be accepted* by the people. In view of the technical theory of jurisprudence, the main limitation for legislation is *credibility*. Credibility is a *fact* and is not a theoretical supposition. Positive law as a generally accepted law is not adequate with the law-making decisions of legislature and the law is not in any case what the judge decides.

In its theoretical foundations the Rule of Law is perhaps natural law, but directly it is constitutionality; what proceeds from the Constitution. But it is not enough to say that citizens are ruled by the law, and by the law alone, which comes from the constitution: for that is true even of the most Power State. The constitutions now in force, however, are political ones. The constitution can scarcely be considered as a "*universal logos*". Nor can it be stated that the Constitution is identical with the axiom-system of the positive law or law in force.

The conception of the Constitution as an absolute is absurd of *legal myth*. Nor can be derived from the Constitution some rule of law as a universal logos. It should be kept in mind that all norms are *equally* binding: the Constitution is no more binding than the act, and the act is no more binding than the bye-laws.

The human aspect of law is its credibility. Law is a kind of rule which the people are willing to accept as a legal norm. The best technique of the preparation and creation of law is when the legislator and the law-applying organs, through their decisions, succeed in reaching a consensus or respect of the people or the nation involved, i.e. in earning the *nation's trust*. And this is by no means simple.

It is a central aim in all forms of democracy, and a fancied one in dictatorships. Democracies and dictatorships, both weak and strong, do crop up time and again. Yet it should not be forgotten that people are prone to clap now for a democracy, now for a dictator, at least temporarily. And in either case it is what people accept as law will eventually prevail and function. For there is no "general will" in the creation of law, still there really is something akin to it in its acceptance. The Greek philosopher, Protagora, stated that "man is the measure of all things". A norm that becomes positive law is usually the one that is universally credible as a legal rule to the subjects. The law is law.

TÓTH KÁROLY

## Finnország kormányformájának főbb vonásai

### *I. Történeti előzmények*

Finnország államjogi berendezkedését több mint hét évszázadon keresztül az a sajátos viszony határozta meg, amely ezt az északi államot Svédországhoz fűzte. A IX. Szent Erik svéd király és az angol származású Henry püspök által Finnország délnyugati része ellen 1155-ben vezetett első, majd a közép-nyugati része (Tavastland, Häme) ellen 1249-ben vezetett második, illetve a délkeleti része (Karélia) ellen vezetett 1293. évi harmadik kereszteshadjárat Finnországot fokozatosan az unitárius svéd állam részévé tette.

A svéd uralom befolyásolta, határozta meg Finnország jogának fejlődését is. A Nagy Erikson király által végrehajtott kodifikáció eredményeképpen 1350-ben létrejött Nemzeti Jogi Kódex alkalmazását Finnországban is bevezették.<sup>1</sup> 1360-ban pedig Jtaamat finn tartomány saját "lagman"-t kapott, akinek hatásköre minden szempontból azonos volt Svédország tartományaiban működő hasonló lagman-okéval.<sup>2</sup> 1362-ben Finnország népének is garantálták mindazokat a jogokat, amelyek Svédország más provinciáinak lakosait megillették, azaz részt vehettek Svédország királyának megválasztásában. Ez a rendelkezés ugyan évtizedekig holt betű maradt, ám azt követően, hogy 1435-ben újabb lagman-körzetet alakítottak ki, mindkettő elküldhette képviselőit a király-választásra.<sup>3</sup> 1442-ben Bajor Kristóf király Nemzeti Kódexe Finnország alkotmányjogi státusát tette egyenlővé a Svéd Királyságot alkotó többi tartományéval.

---

<sup>1</sup> A régi finnek joga kevésbé ismert. Korábban igen jelentős befolyást jelentettek a svéd jog intézményei, valamint a keleti részekén az orosz jog és szokások. Előbbire az utal, hogy könnyű volt a Svéd Nemzeti Kódex adaptálása, utóbbira pedig az, hogy Karéliában – hasonlóan az orosz megoldáshoz – a nők öröklési joga korlátozottan érvényesült: végrendelet alapján nem szerezhettek tulajdonjogot. V.ö.: Yrjö Blomstedt: A historical background of the Finnish legal system. 29. p. In: The Finnish Legal System. Second, completely, revised edition. Ed. by Jaakko Uotila. Finnish Lawyers Publishing Company Ltd. Helsinki, 1985. 26-38. p.

<sup>2</sup> A "lagman" t.íp. speciális jogi hatóság, királyi bíró.

<sup>3</sup> V.ö.: Yrjö Blomstedt: A historical background of the Finnish legal system. 27. p. In: The Finnish Legal System. Second, completely, revised edition. Ed. by Jaakko Uotila. Finnish Lawyers Publishing Company Ltd. Helsinki, 1985. 26-38. p.

Amikor a Moszkvai Nagyhercegség növekvő hatalma komolyan fenyegetővé vált, III. János svéd király fölvette Finnország nagyhercege címet, s ezáltal Finnország hivatalos statusa nagyhercegség lett.<sup>4</sup> Finnország képviselői mindvégig részt vettek a svéd parlament mind a négy rendjének munkájában. Ez akkor kap igazi jelentőséget, ha hozzátesszük, hogy e parlament a XVIII. században különösen erős volt – ekkor Svédország Európa egyik nagyhatalmának számított.

1734-re készült el az 1686-ban létrehozott ún. Nagy Jogi Bizottság kodifikációs munkájának eredményeként az Általános Svéd Kódex. Ez sajátosan ötvözte a római jogot, a germán jogtélételeket és a precedens-rendszert, alapja és mintája lett a jellegzetes skandináv jogrendszereknek, olyannyira, hogy bizonyos rendelkezései máig hatályban vannak Finnországban.

Finnország területe az orosz hegemonia-törekvések eredményeként jelentősen csökkent: a XVII-XVIII. században a svéd–orosz háborúk általában a finn területeket sújtották, Nagy Péter idején az ország délkeleti része (nagyban-egészben a finn–szovjet határvonaltól keletre eső karéliei terület-rész) Oroszországhoz került. Emellett más okokból is terhessé vált a finnek számára a svéd–finn államközösség. A XVIII. század végén függetlenségi mozgalom bontakozott ki, a mozgalom vezetői szövetségesként Oroszországgal is számoltak. A mozgalom katonai szárnya fegyveres ellenállást, illetve felkelést szervezett, majd az összeesküvés felfedése után sokan Oroszországba menekültek és a cári hadseregben vállaltak szolgálatot. A tisztí összeesküvés függetlenségi elképzelései között, egyik lehetséges variánsként az Oroszországgal kialakítandó perszonálunió is szerepelt. Ez a Svédországgal fennálló háromnegyed évezredes unió sorsát is megpecsételte. A tiltsi béke (1807) titkos záradékában I. Sándor cár (1801-1825) szabad kezet kapott Skandináviában, majd az 1808/1809. évi svéd–orosz háborút lezáró béke (Fredrikshamm, 1809) értelmében Finnország a cár uralma alá került. Kezdetben ennek a változásnak nem tulajdonítottak túlzott jelentőséget, hiszen Finnország a számos svéd–orosz háború során hosszabb-rövidebb átmeneti időre többször is átesett már orosz megszálláson. Ám I. Sándor olyan formát választott a hatalom átvételére, amely hosszú időre biztosította a terület megtartását. 1809. február 1-én kiadott dekrétumában magát Finnország nagyfejedelemének jelentette ki, egyben összehívta a finn országgyűlést. 1809 tavaszán Parvoo-ban összeült a négy rend, s ezt a Dietát a megszálló I. Sándor ünnepélyesen maga nyitotta meg francia nyelvű beszédben, megismételve Finnország kiváltságainak biztosítására tett korábbi ígéreteit. Beszédét a finn függetlenségi mozgalom általa kancellárrá

---

<sup>4</sup> Ennek időpontját illetően eltérő adatok szerepelnek a különböző helyeken. Az egyik (Yrjö Blomstedt: *A historical background of the Finnish legal system*. 27. p. In: *The Finnish Legal System*. Second, completely, revised edition. Ed. by Jaakko Uotila. Finnish Lawyers Publishing Company Ltd. Helsinki, 1985. 26-38. p.) ezt 1577-re, a másik (*Constitutions of the Countries of the World*. Ed. by Albert P. Blaustein and Gisbert H. Flanz. Oceana Publications Inc., Dobbs Ferry, New York, 1982. 1. p. - Finland by Voitto Saario.) 1581-re teszi. E statusa egészen 1917-ig megmaradt, bár 1809 után nem volt igazán jelentősége.

kinevezett vezetője tolmácsolta. Ezután hitlevélben biztosította a finn nemzetet, hogy vallását, kiváltságait, a korábbi alaptörvényekben biztosított jogait megvédi, megígérte, hogy erőszakkal katonát toborozni Finnországban nem fog, megelégszik ehelyett pénzbeli váltsággal. Alkotmányos autonómiát garantált Finnországnak, mint nagyhercegségnek, s azt hirdette, hogy Finnországot a nemzetek közé egyenrangú nemzetként emeli fel. A finn ügyekre külön államtitkárt vett maga mellé. Ezt követően visszaszította Finnországhoz a Nagy Péter idején Oroszország által megszállt finn területeket. Később külön kormánytanácsot hozott létre "császári finn szenátus" elnevezéssel, melynek tagjait a finn rendek ajánlása alapján nevezte ki. Ezzel Finnország látszatra olyan alkotmányos állammá alakult, amelyet jóformán csak a közös uralkodó személye és a külügyek kapcsoltak a cári birodalomhoz.<sup>5</sup>

I. Sándor életének végén megindult Finnország tényleges önállóságának felszámolása, halála után az új cár trónralépésével (I. Miklós, 1825-1855) ezek a törekvések felerősödtek. I. Miklós kiadta ugyan a Finnország kiváltságait megerősítő hitlevelet (ezt később sem mulasztotta el egyetlen trónralépő cár sem), azonban a finn országgyűlést egyetlen egyszer sem hívta össze, önkényesen katonákat toborzott, erős cenzúrát vezetett be, szentkönyveken és közgazdasági munkákon kívül megtiltotta minden más finn nyelvű könyv kinyomtatását.

Utódja, II. Sándor (1855-1881) azonban nemcsak az alkotmányos kormányzást állította helyre, hanem számos gazdasági, igazgatási és kulturális reform bevezetésével járult hozzá Finnország felemelkedéséhez. Finnország önálló pénzrendszert kapott (finn марка), az anyanyelvi oktatást az elemi iskolák mellett a középiskolákban és az egyetemeken is bevezették, a 70-es évek végén önálló nemzeti hadsereg szervezését is tervbe vették. A nagyhercegségnek saját kormánya volt, amelyhez az ügyeket közvetlenül lehetett terjeszteni, nem az orosz hatóságokon keresztül. (Az 1860–1880 közötti időszakot a finn törvényhozás aranykoraként is emlegetük.)

Annál nagyobb ellenhatást váltottak ki a halála után trónrajutó III. Sándor (1881-1894), majd II. Miklós (1894-1917) intézkedései, amelyek Finnország államiségát, önálló jogait szinte teljesen felszámolták és újra elkezdték a kíméletlen, erőszakos oroszosítás politikáját. Félő volt, hogy az újonnan megjelent nagyhatalom, a Balti tengert uraló Német Birodalom katonai ereje Szentpétervárt is veszélyezteti – s éppen Finnországon keresztül. 1899-ben a cár kiadta az ún. Februári Manifesztumot, jelentősen szűkítve ezáltal a Dieta hatáskörét. 1905-ben Finnországban – az oroszországi forradalmi mozgalmakhoz kapcsolódva – általános sztrájk robbant ki, tiltakozásul az orosz hatóságok által gyakorolt elnyomás ellen.<sup>6</sup> Erre válaszként a cár kiadta az ún.

---

<sup>5</sup> Kovács István: A Szovjetunió kialakulása és a szövetségi alkotmány fejlődésének fő vonásai. In: A Szovjetunió szövetségi alkotmányai, Szerk. Kovács István. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1982. 28. s. köv. p.

<sup>6</sup> A cár 1904-ben Nikolai Bobrikovot nevezte ki főkormányzóvá, s az új főkormányzó igen brutális, kegyetlen intézkedésekkel operált.

Novemberi Manifestumot, amelyben lényegében a korábbi korlátozó intézkedéseit ismételte meg. – A finn liberális törekvéseket azonban nem lehetett visszatartani. Csak az egész Finnországra kiterjedő ellenállás kényszerítette a cárt arra, hogy az 1906. május 6-án kiadott alaptörvényben újra elismerje Finnország autonóm jogait.<sup>7</sup> A négy rendből álló Dieta helyett egykamarás parlamentet hoztak létre, valamint bevezették a férfiak és a nők általános választójogát.<sup>8</sup>

Az 1917 márciusi orosz forradalom után Finnországban ideiglenes állapot keletkezett, amely sokban hasonlított a magyar közjogi provizóriumhoz. A finn országgyűlés 1917. december 6-án deklarálta Finnország függetlenségét.<sup>9</sup> Ezt követően a finn miniszterelnök vezetésével magasszintű állami delegáció vette fel a kapcsolatot a Népbiztosok Tanácsával a finn függetlenség elismertetése és a különválás módozatainak meghatározása érdekében. A függetlenség elismeréséről elsőként a Népbiztosok Tanácsának dekrétuma intézkedett, azonban ehhez semmiféle megjegyzést nem fűzött, semmiféle külön feltételt nem kötött ki. Ám a dekrétum kiadását megelőzően Lenin külön tanácskozást folytatott a Finnországi Szociáldemokrata Munkáspárt küldöttségével, amely azzal a kéréssel fordult az OSZD(b)MP központi bizottságához, hogy nyújtson segítséget Finnország függetlenségének elismeréséhez. Lenin e tárgyalás eredményeként megígérte, hogy támogatni fogja a függetlenség elismerését a Népbiztosok Tanácsában. A Népbiztosok Tanácsának előterjesztésére az Összoroszárszági Központi Végrehajtó Bizottság 1918. január 4-én (1917. december 22-én) fogadta el "A Forradalmi Kormány nyilatkozata Finnország függetlenségéről" című dokumentumot.<sup>10</sup>

Az állam függetlenségének elismerésével azonban Finnországban nem dőlt el a hatalom kérdése. Az oroszországi forradalom győzelmét követően a Finnországi Szociáldemokrata Párt abból indult ki, hogy az adott nemzetközi helyzetben a burzsoázia önként is hozzájárul olyan szociáldemokrata kormány kialakításához, amely fokozatosan valósítja meg a szocialista vívmányokat, emellett azonban nem tartotta kizártnak a fegyveres harc szükségességét sem. Az érlelődő forradalom 1918. január 27-én ment át fegyveres felkelésbe, és a forradalmi erők viszonylag rövid idő alatt átvették a hatalmat a fővárosban és

---

<sup>7</sup> Kovács István: A Szovjetunió kialakulása és a szövetségi alkotmány fejlődésének fő vonásai. In: A Szovjetunió szövetségi alkotmányai, Szerk. Kovács István. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1982. 29. s. köv. p.

<sup>8</sup> Ez a korszak csak 1917. december 6-án ért véget, amikor is az októberi bolsevik forradalom után a finn parlament Finnországot szuverénnek deklarálta.

<sup>9</sup> V.ö.: Csekey István: A Finn Köztársaság alkotmánya. Tartu (Dorpat), 1927. november 1. 205. s. köv. p. In: Csekey István: Északi írások, Bp., 1928. 205-212. p.

<sup>10</sup> Finnország függetlenségét Franciaország január 4-én, Svédország január 5-én, Németország január 6-án ismerte el. Ezt követte a Norvégia, Dánia, Ausztria-Magyarország, Hollandia, Svájc, Bulgária, Törökország és a Vatikánváros által történt elismerés. Lásd. Constitutions of Nations Volume I. Ed. by Amos J. Peaslee. The Rumford Press Concord, N. H., 774. p.

általában az ország iparilag fejlett déli területein. Ezt a harcot a szovjet kormány önkéntes fegyveresekkel segítette. 1918 márciusában az OSZFSZK barátsági és testvériségi szerződést kötött a szocialista Finn Munkás Köztársasággal. Ennek értelmében Szovjet–Oroszország átengedte Finnországnak Petsamo vidékét, mint az Északi Jegestengerre nyíló kijáratot. A kereskedelmi hajóknak egymás kikötőibe szabad bejárást biztosítottak. A szerződés végülis nem lépett életbe, mivel az országba betörő német expedíciós hadsereg 1918 áprilisának végére a munkáshatalmat megdöntötte.<sup>11</sup>

## *II. Finnország alkotmányának kialakulása, jellege*

Finnország alkotmánya a függetlenség elnyerését követően is lényegében monarchikus maradt. Az 1772-i kormányforma (alkotmány) 38. §-a alapján 1918. október 9-én az országgyűlés Frigyes Károly hesszeni herceget királlyá választotta, de ez a koronát nem fogadta el. Így a 18. nélküli monarchiában az országgyűlés az uralkodói jogokat 1918. december 12-én Mannerheim Gusztáv tábornokra mint kormányzóra ruházta.

1919. június 21-én fogadta el a népképviselő Finnország új kormányformáját, amelyet a kormányzó július 17-én megerősített. Finnül szószerint hallitusmuoto, pedig voltaképpen nemcsak kormány-, hanem az államformát is rendezte, s magyarul leghelyesebben alkotmány szóval jelölhetjük. (A finn kormányforma kifejezés megfelel az régi, 1772-i svéd regeringsformen kitételnek.) Ez az 1772-i és 1789-i, még svéd időkből származó alaptörvényeket egészen modern köztársasági alkotmánnyal cserélte föl. Bár ennek az alap- vagy alkotmánytörvénynek más köztörvényekkel szemben fokozott alaki jogereje van, az új finn alkotmány mégsem sorozható a szoros értelemben vett merev chartaalkotmányok közé, mert mellette éppen úgy, mint Svédországban vagy Franciaországban még más, fontos alaptörvények is vannak.<sup>12</sup>

Bár az 1919. július 17-én kihirdetett törvény a címében kormányformát említ, nem lehet kétséges annak alkotmány-jellege, hiszen mindazokról az alapvető intézményekről rendelkezik, amelyekről az alkotmányok szólni szoktak: az államszervezetről, a polgárok általános jogairól és törvényi védelméről, a törvényhozásról, a kormányról, a bíróságokról, az állami pénzügyekről, a véderőről, az oktatásról, az egyházi szervezetekről és állami közhivatalokról. Az alkotmány melletti egyéb törvények pedig azért sorolhatók az alaptörvények

---

<sup>11</sup> Lásd erről részletesebben Kovács István: A Szovjetunió kialakulása és a szövetségi alkotmány fejlődésének fő vonásai. 61. s. köv. p. In: A Szovjetunió szövetségi alkotmányai. Szerk. Kovács István. Közgazdasági és Jogi Könyvtiadó, Bp., 1982.

<sup>12</sup> V.ö.: Csekeý István: A Finn Köztársaság alkotmánya. Tartu (Dorpat), 1927. november 1. 205. p. In: Csekeý István: Északi írárok, Bp., 1928. 205-212. p.

közé, mert megváltoztatásuk az alkotmánymódosítás eljárási rendje szerint lehetséges.<sup>13</sup>

Az alkotmány nem hagy kétséget aziránt, hogy a hatalommegosztás elvét kívánja követni, ugyanis a 2. §-ában kimondja: "A legfelsőbb hatalom birtokosa a nép, amelyet a parlamentben összegyűlt képviselők képviselnek. A törvényhozó hatalmat a parlament a köztársasági elnökkel együtt gyakorolja. A legfelsőbb végrehajtó hatalommal a köztársasági elnök van megbízva. Mellette az állam kormányzását az Államtanács látja el, amelynek tagjai a miniszterelnök és a szükséges számú miniszter. A bírói hatalmat a független törvényszékek – legfelsőbb fokon a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság – gyakorolják."<sup>14</sup>

### *III. Finnország államszervezete*

#### **1. Parlament – parlamentarizmus.**

A parlament (finnül eduskunta, svédül riksdag) egykamarás rendszerű, 200 képviselőből áll. A képviselőket négy évre<sup>15</sup> általános választásokon választják. A parlament mandátuma megrövidülhet: a köztársasági elnök feloszlathatja és új választásokat írhat ki.<sup>16</sup> A feloszlítás után megválasztott

---

<sup>13</sup> Az alaptörvények közé sorolandó a parlamentről szóló 1928. évi, az Államtanács tagjai és a főállamügyész feladatai törvényes ellátásának parlament általi ellenőrzéséről szóló 1922. évi, az Állambíróságról szóló 1922. évi, az Aland tartomány különleges helyzetéről rendelkező két törvény: Aland autonomiájáról szóló 1951. évi illetve az Aland-on lévő tényleges vagynon fennálló tulajdoni és birtokjog korlátozásáról szóló 1975. évi törvény. V.ö.: *International Encyclopedia of Comparative Law. Volume I. (National Reports)*. Chief Editor: Viktor Knapp. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen Mouton - The Hague - Paris. Finland (Heikki Jókela), F-38. p. valamint Mikael Hidén: *The Constitution*. 40. p. In: *The Finnish Legal System. Second, completely, revised edition*. Ed. by Jaakko Uotila. Finnish Lawyers Publishing Company Ltd. Helsinki, 1985. 39-59. p.

<sup>14</sup> A hatalommegosztás elvét azonban az alkotmány nem érvényesíti következetesen. Az eltérések pl. a parlamentáris rendszerből, a parlament pénzügyi hatásköréből, a köztársasági elnök és az Államtanács hatásköréből, valamint abból erednek, hogy a közigazgatás és az igazságszolgáltatás konzekvens elkülönítése nem történt meg, ezért egyes központi hivatalok a közigazgatáson belül igazságszolgáltatási funkciókat is ellátnak. V.ö.: *International Encyclopedia of Comparative Law. Volume I. (National Reports)*. Chief Editor: Viktor Knapp. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen Mouton - The Hague - Paris. Finland (Heikki Jókela) F-34. p.

<sup>15</sup> 1954 óta. 1919-1954 között a mandatum 3 évig tartott.

<sup>16</sup> Finnország függetlenségének fennállása alatt a parlamentet az elnök 1919-ben, 1924-ben, 1929-ben, 1930-ban, 1954-ben, 1962-ben, 1972-ben és 1975-ben oszlatta fel. Az adatok forrása Mikael Hidén: *The Constitution*. 42. p. In: *The Finnish Legal System. Second, completely, revised edition*. Ed. by Jaakko Uotila. Finnish Lawyers Publishing Company Ltd. Helsinki, 1985. 39-59. p.



parlament megbízatása is négy évre szól, nem csupán az előző testület hátralévő idejére.

A parlament a hatásköre teljességét ülésein gyakorolja. A képviselők minden év február 1-én – a parlamentről szóló törvény alapján – külön meghívás nélkül összeülnek, s meghatározzák a következő tanácskozás időpontját is. Mivel a parlament évente átlagosan 250 napon keresztül ülészik, rendkívüli ülésszakokra gyakorlatilag nem is marad idő.

A parlament plenáris üléseit minden egyes ülésszak elején választott "házelnök" (speaker) vezeti, akit két "alelnök" (deputy speaker) segít munkájában. E tisztségviselők nem vesznek részt a vitában és nem is szavaznak.

A parlament munkája döntő részben természetesen nem a plenáris üléseken, hanem az állandó és egyéb bizottságaiban zajlik. A parlamentről szóló törvény szerint 5 állandó bizottságot kell választani.<sup>17</sup> Az állandó bizottságokon felül működik egy 45 képviselőből álló, ún. Nagy Bizottság, amely a parlament elé kerülő anyagokért, főképpen az állandó bizottságok törvényelőkészítő munkájának koordinálásáért felelős. Természetesen a parlament egyéb állandó bizottságot is alakíthat.

A fenti bizottságok mellett más parlamenti testületek is léteznek. A "Házbizottság" (Speaker's Council), amely a házelnökből, az alelnökökből és az állandó bizottságok elnökeiből áll, a parlament munkájának szervezettségéért és rendjéért felelős, lényegében a parlament pártpolitikai strukturáját tükrözi. A parlamenti ellenőrzés funkcióit a bizottságokon kívül egyéb, meghatározott feladatokra létrehozott szervek is segítik. Minden ülésszakra választanak 5 állami számvevőt (számvizsgálót) az állami költségvetésben foglaltak betartásának ellenőrzésére, bank-felügyelőket a banktevékenység kontrollálására, valamint parlamenti "ombudsman"-t a közigazgatási tisztségviselők hivatali tevékenységének ellenőrzésére. Az időközben elfogadott alkotmánymódosítások a parlamenti ellenőrzés újabb szerveit hozták létre, előírva, hogy 12 képviselőt kell kijelölni a Társadalombiztosítási Intézet felügyeletére, úgyszintén a parlamenti könyvtár munkájának segítésére és ellenőrzésére; tagokat kell választani a Finn Rádió- és Televíziótársaság Felügyelő Bizottságába, valamint az Északi Tanácsba; meg kell választani a parlament Fizetési Bizottságát, amelynek feladata a közhivatalnokokat érintő olyan kollektív szerződések előkészítő tárgyalások figyelemmel kísérése és segítése, amelyek végső fokon parlamenti jóváhagyást igényelnek, mivel az állami költségvetési kiadásokat emelhetik. Ide sorolható az Állambíróság tagjainak megválasztása is, amely az Államtanács, a Legfelsőbb Bíróság, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság tagja illetve a főállamügyész ellen hivatali működése során elkövetett jogellenes tevékenység miatt emelt vád ügyében dönt. Az Állambíróság 12 tagból áll, közülük 6 laikus, 6 pedig a Legfelsőbb Bíróság bírása.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Alkotmányjogi, Törvényhozási, Külügyi, Pénzügyi, valamint Bankbizottságot.

<sup>18</sup> Mikael Hidén: The Constitution. 43. s. köv. p. In: The Finnish Legal System. Second, completely, revised edition. Ed. by Jaakko Uotila. Finnish Lawyers Publishing Company Ltd. Helsinki, 1985. 39-59. p.

A parlamentarizmus általános elvei szerint az Államtanács tagjainak bírniuk kell a parlament bizalmát; bizalmatlanság esetén a kabinet, vagy az érintett miniszter köteles lemondani.<sup>19</sup> A bizalmi kérdés leggyakoribb felvetése az interpellációhoz kapcsolódik. Az interpellációt a Parlament legalább 20 képviselője írásban terjesztheti elő. A kormány érintett tagjainak válaszáról vita nyitható, s ez a bizalmatlansági indítványba torkollhat. A gyakorlatban igen kevés kabinet élte túl a formális bizalmi szavazást.<sup>20</sup>

## 2. A végrehajtó hatalom.

Finnországban a végrehajtó hatalom dualista jellegű, azaz a köztársasági elnök és az Államtanács gyakorolja.

### A. A köztársasági elnök

A köztársasági elnököt 6 évre az állampolgárok közvetlenül, vagy a parlamenti választás rendje szerint választott 301 elektor választja. A ciklusok száma nincs korlátozva.

Elnökjelölt állítására jogosult az a regisztrált párt, amelynek jelöltlistájáról az utolsóként lebonyolított képviselőválasztáson legalább egy képviselőt megválasztottak, vagy az a húszezer, választójoggal rendelkező személy, amely megállapodott egy közös jelölt állításáról. (Alkotmány 23. §) Úgy véljük, külön fel kell hívni a figyelmet arra a speciális finn megoldásra, amely az elnökválasztást több jelölt esetén is egyszeri urnaszavazással teszi lehetővé.<sup>21</sup> Amennyiben egynél több jelöltet állítottak, január utolsó vasárnapján és az azt követő hétfőn lebonyolítják a közvetlen elnökválasztást és a 301 elektor megválasztását. Ezen a választáson minden választójoggal rendelkező egy-egy szavazattal bír. Ha a titkos szavazáson valamelyik jelölt a szavazati jogukkal élők szavazatainak több mint felét szerzi meg, ő lesz megválasztva. Ellenkező esetben az új választás közvetett lesz, az elektorok választanak. Ha ekkor sem kap egyik jelölt sem abszolút többséget, az újabb szavazás csak a két legtöbb voksot kapott jelöltre történik. Szavazategyenlőség esetén sorshúzással döntenek.<sup>22</sup>

A köztársasági elnök gyakorolja az államfői jogokat, megilleti a törvénykezdeményezés és a rendeletalkotás joga, kiírja a képviselőválasztásokat, rendkívüli ülésszakra összehívja a parlamentet, megnyitja az ülésszakokat,

---

<sup>19</sup> Az alkotmány 36. §-a szerint a bizalmat az Államtanács tagjainak kell élvezniük, valójában a bizalmi kérdés a gyakorlatban a kabinet egészével szemben érvényesül. Mikael Hildén: *The Constitution*. 50. p. In: *The Finnish Legal System*. Second, completely, revised edition. Ed. by Jaakko Uotila. Finnish Lawyers Publishing Company Ltd. Helsinki, 1985. 39-59. p.

<sup>20</sup> Uo. 50. p.

<sup>21</sup> Egy jelölt esetén választás nélkül ő lesz a köztársasági elnök.

<sup>22</sup> Az Alkotmány jelenleg hatályos, 23. §-át az 1987. évi módosítás állapította meg.

feloszlathatja a parlamentet, egyéni kegyelmet adhat, törvényben meghatározott esetekben felmentést adhat jogszabályi előírások alól, ő a haderő főparancsnoka, dönt állampolgársági ügyekben, felügyeletet gyakorol a közigazgatás felett, meghatározza a külpolitikát.

A köztársasági elnök nevezi ki

- a) a főállamügyészt és helyettes főállamügyészt;
- b) az érsekeket és püspököket, valamint az egyetem rektorát;
- c) a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnökeit; a Legfelsőbb Bíróság előterjesztése alapján annak tagjait és a fellebbviteli bíróságok elnökeit, valamint a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság előterjesztése alapján annak tagjait;
- d) a fellebbviteli bíróságok tagjait, valamint az egyetem és a műszaki főiskola professzorait;
- e) az Államtanács előterjesztése alapján a központi közigazgatási hivatalok vezetőit és a kormányzóságok kormányzóit, valamint a központi közigazgatási hivatalok tagjait;
- f) a köztársasági elnöki hivatal tisztségviselőit, valamint az illetékes hatóság előterjesztése alapján az Államtanács, a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság tisztségviselőit;
- g) az Államtanács előterjesztése alapján a követeket és a konzulokat.

A köztársaság elnökének e széles hatásköre nem korlátlan. A végrehajtó hatalom gyakorlása körébe eső döntéseit ún. "elnöki ülésen" hozza. Az elnöki ülés valójában az Államtanácsnak az a hetenkénti egy, meghatározott ülése, amelyet nem a miniszterelnök, hanem a köztársasági elnök vezet, s ezen születnek a köztársasági elnök döntései, amelyek érvényességéhez annak a miniszternek az aláírása is szükséges, amelyik a döntés előkészítéséért felelős.

Bár az elnöki rendszer és a parlamentarizmus valójában két teljesen eltérő igazgatási szisztémát jelent, a finn alkotmányjogi megoldás sajátosan ötvözi e két rendszert, azáltal, hogy a köztársasági elnök a döntéseit a kabinet ülésein hozza, a parlamentnek felelős kabinet egyetértésével. Ennek jelentőségét az emeli ki, hogy a köztársasági elnök politikailag nem felelős a parlamentnek (legfeljebb a következő választásokon a választók illetve az elektorok "érvényesítik" a felelősségre vonást, azáltal, hogy nem választják újra), ám e felelősség a kabinetten keresztül közvetetten mégis érvényesül. Erre utal az az alkotmányi előírás is, hogy ha az Államtanács az általa végrehajtandó köztársasági elnöki döntést törvénysértőnek találja, a főállamügyész véleményének kikérése után a köztársasági elnöknek javasolja a döntés visszavonását vagy módosítását, s ha a köztársasági elnök mégis kitartana döntése mellett, bejelentse, hogy az nem hajtható végre.

Igaz azonban, hogy a köztársasági elnököt politikai felelősség formálisan senkivel szemben sem terheli. Jogi felelőssége is valójában csak igen szűk körű, inkább elméleti lehetőség csupán; hiszen csak súlyos hazaárulás miatt vonható felelősségre: a parlament által emelt vádat a Legfelsőbb Bíróság bírálja el. "Az a tény, hogy az államfő — normál körülmények között — sem jogilag, sem politikailag nem felelős, normális dolognak tekinthető. Sok államban ugyanis a

felelősségnek ez a hiánya nem bír politikai jelentőséggel, mert az államfőnek gyakran nincs reális személyes lehetősége semmiféle hatalom gyakorlására.<sup>23</sup> A parlamentáris kormányzás és az elnöki rendszer viszonya egy szellemes mondás szerint azt jelenti, hogy "a miniszterelnök vezényli a zenekart, ám a zeneszerző a köztársasági elnök".<sup>24</sup>

## B. Az Államtanács (Kabinet)

Mint az előbb már utaltunk rá, az Államtanács (Valtioneuvosto) a Kabinettel (Minisztertanáccsal) azonos; a miniszterelnökből és legfeljebb 17 miniszterből áll, akik között lehet tárca nélküli is. Valamennyi miniszternél előírás, hogy Finnország állampolgáraként született legyen, ezenfelül az igazságügyminiszter és legalább egy másik miniszter jogvégezett legyen. Az Államtanács hatáskörét az Alkotmány úgy határozza meg, hogy végre kell hajtania a köztársasági elnök döntéseit, el kell járnia azokban az ügyekben, amelyeket a törvény a hatáskörébe utal, döntenie kell azokban a kormányzati és egyéb igazgatási ügyekben, amelyeket az alkotmány vagy más törvény illetőleg rendelet nem tart fenn a köztársasági elnök számára és nem utal minisztérium élén álló miniszter vagy alsóbb fokú hatóság döntési jogkörébe. Ha az Államtanács bizonytalan abban, hogy hatásköre kiterjed-e valamely ügyre, ezt a kérdést a köztársasági elnök dönti el. Azt, hogy az igazságszolgáltatás, a Helsinkii Egyetem és a fegyveres erők milyen mértékben vannak kiemelve az Államtanács hatásköréből, külön jogszabályok rendezik.

Az Államtanács működésének néhány vonása külön figyelmet érdemel. A döntéseket ülésein hozza. Ezek előkészítését 3 állandó, (Külügyi, Pénzügyi, Gazdasági) bizottság ("kormánybizottság") végzi, de speciális kérdések vizsgálatára ideiglenes bizottságokat küldhet ki. 1986 óta ún. fél-állandó bizottságként működik a tömegtájékoztatással, a társadalombiztosítással, a munkaerőgazdálkodással és a környezetvédelemmel foglalkozó bizottság.

Az Államtanács a következő állandó heti program szerint dolgozik:

|           |   |  |
|-----------|---|--|
| Kedd      | — | Gazdasági Bizottság;   |
| Szerda    | — | Pénzügyi Bizottság (előkészítő és hivatalos ülés);           |
|           |   | Nemhivatalos (esti) Kabinet-ülés;                            |
| Csütörtök | — | Kabinet-ülés (kb. 1 órá, tipikusan 30-50 napirendi ponttal); |
| Péntek    | — | Gazdasági Bizottság;   |

<sup>23</sup> Mikael Hidén: The Constitution. 50. p. In: The Finnish Legal System. Second, completely, revised edition. Ed. by Jaakko Uotila. Finnish Lawyers Publishing Company Ltd. Helsinki, 1985. 39-59. p.

<sup>24</sup> V.ö.: Rose, R.: The Capacity of the President. A Comparative Analysis. Glasgow: University of Strathclyde, Centre for the Study of Public Policy. Studies in Public Policy, Nr. 130.

(Köztársasági) elnöki ülés (kb. 30 perces, 20-30 napirendi ponttal).<sup>25</sup>

Nem lehet kétséges, hogy a Kabinet üléseinek a fentiekben jelzett feszességét és tempóját csak igen komoly előkészítő munka teszi lehetővé.

Az Államtanács üléseinek 3 típusa van: a plenáris (általános) ülés, a (köztársasági) elnöki ülés, valamint a nemhivatalos (esti) ülés.

A Kabinet hetenkénti nemhivatalos, esti ülése ("esti iskola"<sup>26</sup>) a finn koalíciós politikaformálás és politikai koordináció fontos eszköze. Közös vacsorával kezdődik, utána a miniszterelnök által meghatározott témák tárgyalása következik. Olyan kérdéseket vitatnak meg, amelyek előkészítése előrehaladott állapotban van, tehát a közeljövőben döntést kell hozni benne (N. B. másnap kabinetülés!). Nem kis szerep jut az egyeztetésnek abból a szempontból sem, hogy ezekre az összejövetelekre pártközi konfliktusok esetén a pártcsoportok vezetői is meghívást kapnak. Az irodalom azt is fontosnak tartja megemlíteni, hogy ezek az ülések "a sajtó nem kívánatos figyelmén kívül zajlanak".<sup>27</sup>

### 3. A bírói hatalom.

Az igazságszolgáltatást Finnországban két bírósági hálózat végzi: a rendes bíróságok és a közigazgatási bíróságok hálózata, legmagasabb fórumuként a Legfelsőbb Bírósággal illetve a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósággal.

A rendes bíróságok legalsó fórumai a kerületi illetve a városi bíróságok, élükön a megfelelő tanácsok (kerületi, illetve városi önkormányzatok) által jelölt és a Legfelsőbb Bíróság által kinevezett elnökkel. A laikus bírákat (esküdteket) a tanácsok választják 4 évre. Másodfokon az ún. fellebbviteli bíróságok járnak el 3 hivatásos bíróból álló tanácsban.

A munkaadók és munkavállalók közötti jogvitában választott bírósággént a rendes bíróságok mellett munkaügyi bíróságok ítéleznek; ezek 3-3 tagját 3 évre a munkaadók szövetsége illetve a szakszervezetek jelölik ki, elnöke és még két tagja semleges személy. Egyéb különleges esetekben – de szintén a rendes bírósági szervezeti keretek között – speciális bíróságok, mint pl. vízbíróságok, biztosítási bíróságok stb. működnek.

---

<sup>25</sup> Cabinets in Western Europe. 222. p. Ed. by Jean Blondel and Ferdinand Müller-Rommel. Macmillan, 1988. – 13 Finland, by Jaakko Nousiainen, 213-233. p., valamint Jaakko Nousiainen: Bureaucratic tradition, semi-presidential rule and parliamentary governments: the case of Finland. 237. p. European Journal of Political research, 1988:16. 229-249. p. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

<sup>26</sup> Ezt az elnevezést azért kapta, mert a miniszterelnök 1937-39 között Cajander professzor volt.

<sup>27</sup> Cabinets in Western Europe. 225. p. Ed. by Jean Blondel and Ferdinand Müller-Rommel. Macmillan, 1988. – 13 Finland, by Jaakko Nousiainen, 213-233. p.

A közigazgatási bíróságoknak két szintje van: első fokon a tartományi közigazgatási bíróság, fellebbviteli fórumként a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság jár el.

Mint említettük, Állambíróság is létezik, ez azonban nem tartozik az általános bírósági szervezetbe; a legmagasabb állami tisztséget betöltő személyek hivatali bűncselekménye esetén jár el.

A bíróságok függetlenek, ami azt jelenti, hogy a bírói hatalmat csak meghatározott módon alakított testületek (azaz a bíróságok) gyakorolhatják; ezek statusát és működését úgy kell megállapítani, hogy az állami hatóságok ne gyakorolhassanak rájuk nemkívánatos befolyást. Ez úgy értendő, hogy jogalkotás természetesen befolyásolhatja munkájukat, ám egyes ügyekben történő állami beavatkozás: az ítéletek megváltoztatása vagy végrehajtásuk akadályozása, közvetlen vagy közvetett nyomás gyakorlása, a bíróságok tagjainak fenyegetése vagy megvesztegetése stb. sérti a függetlenséget. Az alsóbb fokú bíróságok formálisan nem kötelesek követni a felsőbb szintű bíróságok hasonló ügyekben hozott döntéseit.

A függetlenség személyi biztosítója, hogy a bírót tisztségéből elmozdítani csak felettes bíróság döntése alapján lehet, ha bűncselekményt követett el vagy munkaképtelenné vált; áthelyezni csak a bírósági rendszer átszervezése kapcsán lehet.

#### 4. A törvényesség ellenőrzésének központi szervei.

A törvényességi ellenőrzési funkciót – mint állami funkciót – el kell választani a törvényhozás, a végrehajtás és a bírászkodás funkciójától.<sup>28</sup>

A köztársasági elnök – inkább csak elméletileg fennálló – jogi felelősségéről előbb már szóltunk. Az Államtanács tagjait a parlamenttel szemben politikai felelősség terheli. A miniszteri felelősség érvényesítésének rendszerinti eszköze az interpelláció, szankciója pedig a bizalom megvonása. A kabinet aktusai feletti törvényességi ellenőrzést a főállamügyész végzi, aki rendszeresen részt vesz annak ülésein. A törvényesség ellenőrzésének másik, tipikusan skandináv intézménye a parlamenti ombudsman.

a) Az Államtanács mellett működik a Főállamügyészi Hivatal – élén a főállamügyésszel, akit a köztársasági elnök nevez ki. A főállamügyészi tisztség eredete a XVIII. század első felére nyúlik vissza; igen nagy hagyományokkal rendelkező intézményről van tehát szó. A főállamügyész (akit szintén a köztársasági elnök által kinevezett két helyettese segít, gyakorlatilag vele azonos hatáskörrel) munkája lényegében négy fő területre tagolódik: az Államtanáccsal kapcsolatos feladatok; az ügyészek munkájának felügyelete; az általános törvényességi felügyelet; az ügyvédi kar munkájának felügyelete.

---

<sup>28</sup> Mikael Hidén: The Constitution. 56. p. In: The Finnish Legal System. Second, completely, revised edition. Ed. by Jaakko Uotila. Finnish Lawyers Publishing Company Ltd. Helsinki, 1985. 39-59. p.

A főállamügyész legfontosabb feladatát a köztársasági elnök, az Államtanács és a minisztériumok működése törvényességének felügyelete képezi. Ebből eredően elsősorban a döntéselőkészítés és a döntéshozatal során van szerepe. Előzetesen véleményezi — törvényességi szempontból — a tervezett döntéseket, és ügyel a határozathozatal jogszerűségére. Ám a főállamügyész nem csupán az Államtanács egyszerű jogi tanácsadója. Ha az általa felügyelt szervek munkájában, döntéseiben törvénysértést észlel, először az azt elkövető figyelmét hívja fel a törvénysértésre s ha az eredménytelen, a magasabb szintű szervekhez, végső fokon a parlamenthez fordul. Az ügyészi munka felügyelete kapcsán kinevezi az ügyészeket, normatív rendelkezéseket adhat ki számukra és fegyelmi jogkört gyakorol felettük. Elrendelheti közhivatalnokokat és magánszemélyeket őrizetbe vételét, nyomozást rendelhet el illetve a nyomozással más ügyészt bízhat meg. Az általános törvényességi felügyelet azt jelenti, hogy a főállamügyész törvényességi szempontból megvizsgálhatja bármely hatóság bármely iratát. Minden finn állampolgárnak joga van formális előírások betartása nélkül ingyenesen panaszt terjeszteni a főállamügyész elé a törvényteleniségekről, a közhivatalnok vagy magánszemély által elkövetett törvénysértésekről. A főállamügyész legújabb és egyben legkisebb kiterjedésű működési területe az Ügyvédi Kamara munkájának felügyelete. Lényegében azt jelenti, hogy a főállamügyész az ügyvédek szakmai önkormányzatának a tagjai fegyelmi ügyekben folytatott eljárása törvényességét felügyeli. — A főállamügyész a tevékenységéről évenként tájékoztatja a köztársasági elnököt és a Parlamentet.<sup>29</sup>

b) Mint ismeretes, a parlamenti ombudsman<sup>30</sup> a svéd modell alapján terjedt el, s került be a finn alkotmányba is. A 49. § szerint a házelnök megválasztására előírt szabályok szerint 4 évre választani kell egy kimagasló jogi szakemberként ismert személyt parlamenti ombudsmannak, aki a parlament által számára kidolgozott elvek alapján felügyeli a törvények betartását a bíróságok és más hatóságok tevékenységében. Ha az ombudsman hivatali idejének lejártá előtt elhalálozna vagy megválna hivatalától, a parlament az időszak végéig új ombudsmant választhat. 1972 óta ugyanennek az eljárási rendnek megfelelően és ugyanilyen időtartamra megválasztják a segéd-ombudsmant, aki segíti munkájában az ombudsmant és helyettesíti őt, valamint a segédombudsman-helyettest, aki a segédombudsman akadályoztatása esetén szükség szerint ellátja az ő tennivalóit.

Az ombudsmannak a főállamügyészével azonos joga van arra, hogy jelen legyen az Államtanács, a döntőbírók és hatóságok ülésein, tájékoztatást kapjon az Államtanács, annak minisztériumai, a döntőbírók és bármely más hatóság iratairól, valamint az ügyészség számára törvényben megállapított felelősséggel kivizsgálja vagy kivizgáltassa a hivatalokban elkövetett

---

<sup>29</sup> Mikael Hidén: The Constitution 57. s köv. p. In: The Finnish Legal System. Second, completely, revised edition. Ed. by Jaakko Uotila. Finnish Lawyers Publishing Company Ltd. Helsinki, 1985. 39-59. p.

<sup>30</sup> Az "ombudsman" kifejezés a magyar szakterminológiába is ugyanígy került be. Magyarra általában "parlamenti megbízott" vagy "parlamenti biztos" kifejezéssel fordítják.

törvénsértések miatt hozzá benyújtott panaszokat. Az ombudsman évente köteles jelentést tenni a parlamentnek a végzett munkájáról, a közigazgatás helyzetéről és a jogalkotásban tapasztalt hibákról.

Mindenképpen el kell határolnunk a főállamügyész és az ombudsman működési körét. A gyakorlatban az Államtanács ellenőrzését a főállamügyész látja el. Az ombudsman csak ellenőrzi a közhivatalnokok tevékenységének törvényességét. Önállóan jogosult ugyan vádat emelni a közhivatalnokok ellen vagy a vádemelést az ügyészségnél kezdeményezni, nem jogosult azonban vizsgálni a magánszemélyek cselekményeinek törvényességét.

A parlamenttel kapcsolatban nem illeti meg a felügyeleti és a jogi tanácsadói pozíció. A főállamügyészhez hasonlóan az ombudsmanhoz is bárki formai előírások nélkül, ingyenesen terjeszthet elő panaszt a közhivatalnokok működésének hibáiról vagy törvénsértő voltáról. Az utóbbi időben az ombudsmanhoz lényegesen több panaszt nyújtottak be, mint a főállamügyészhez. E panaszok többsége a börtönökből, a különböző zárt intézetekből és a véderőktől érkezik.<sup>31</sup> Az is az elhatároláshoz tartozik, hogy a főállamügyészt az ügyészekkel kapcsolatban megillető jogok az ombudsmanra nem terjednek ki és egyébként alapelv, hogy egyik szerv a másik munkáját nem zavarhatja.<sup>32</sup>

#### *IV. A választási rendszer főbb vonásai*

Minden 18. életévét betöltött finn állampolgár választhat, kivéve azokat, akiket meghatározott választási bűncselekmények miatt korábban elítélték. Az aktív és passzív választójog eltér; képviselő ugyanis csak az lehet, aki a 20. életévét betöltötte — kivéve a magas közhivatalt viselő személyeket és a fegyveres erők tagjait.

Az általános parlamenti választásokat március harmadik vasárnapján és hétfőjén tartják Finnországban, az Elnökválasztó Kollégium elektorainak választása januárban szokásos, októberben a helyi önkormányzatokat választják négy évre. Ha a parlamentet felosztatják, a választásokat annak a hónapnak az első vasárnapján és hétfőjén tartják, amelyik 60 nappal a felosztatás kihirdetése után kezdődik. Minden választás két napig tart, hogy minél többen vehessenek részt rajta. Időközi választások nincsenek: a megválasztott képviselő után

---

<sup>31</sup> Ezt egy 1933. évi törvény írja így elő. A két hasonló szerv közötti munkamegosztás egyensúlyának megteremtése és amiatt, hogy hasonló ügyekkel ne két külön szerv foglalkozzék, szükség volt ennek rendezésére is. V.ö.: 31 Mikael *Hidén*: The Constitution 58. p. In: The Finnish Legal System. Second, completely, revised edition. Ed. by Jaakko Uotila. Finnish Lawyers Publishing Company Ltd. Helsinki, 1985. 39-59. p.

<sup>32</sup> Uo. 58. s. köv. p.



legtöbb szavazatot elnyert jelölt pótképviselő lesz, aki a képviselő helyének megüresedésekor válik teljes jogú törvényhozóvá.<sup>33</sup>

Föl kell hívni a figyelmet még egy sajátos, korábbi megoldásra. A finn választójogi törvény 1975 előtt nem ismert el politikai pártokat, hanem ezek helyett választási szövetségekről beszélt. Természetesen a létező politikai pártok a választásokon "választási szövetségként" indultak, de gyakran két vagy több párt hozott létre "választási szövetséget" a választókerületekben.<sup>34</sup>

Finnországot legalább 12 – legfeljebb 18 választókerületre kell osztani.<sup>35</sup> Jelöltet állítani a bejegyzett politikai pártok jogosultak,<sup>36</sup> ezen felül legalább 100 olyan választójogosult állampolgár, aki az adott választókerületben lakik. Az eredmény megállapítása az arányos (proporcionális) rendszernek megfelelő módszerekkel történik.

### V. Az alkotmány legújabb módosításai

Bár a megfelelő helyeken a finn alkotmány hatályos szövegét vettük alapul, mégis – legalább a regisztráció erejéig – utalnunk kell Finnország alkotmányának módosításaira.<sup>37</sup>

– 1947. június 30. – A 90. § módosítása úgy rendelkezik, hogy az egyetemi, a műszaki főiskolai, az Evangélikus Lutheránus Egyházban, valamint a Görög Orthodox egyházban, a városi polgármesteri és municipiumi hivatalokban, úgyszintén a Finn Bank hivatalaiban és más munkahelyein betöltött tisztségekre történő kinevezésről külön jogszabályok rendelkeznek.

– 1967. december 1. – Az alkotmány garantálja a finn állampolgárságot minden, finn szülőktől származó személynek. Ezzel eltörölték azt a rendelkezést, amely finn állampolgárságot biztosított a finn állampolgárhoz férjhez ment nőknek. (4. §)

---

<sup>33</sup> V.ö.: An Election in Finland. Party Activities and Voter Reactions, by Pertti Pesonen. New Haven and London, Yale University Press, 1968. 11. s. köv. p.

<sup>34</sup> Uo. 8. s. köv. p.

<sup>35</sup> 1985-ben 15 választókerület létezett. Uo. 48. p.

<sup>36</sup> Új párt bejegyzéséhez az szükséges, hogy legyen legalább 5000, a parlamenti választásokon választójoggal rendelkező támogatója, rendelkezék a célját és működésének alapelveit rögzítő, a jogszabályokkal nem ellenkező demokratikus alapelveken nyugvó döntéshozatali és működési renddel. Uo. 49. p., valamint Ohni *Rantala*: Changing Features in the Finnish Party System from the 1960s to the Present. An Overview. 37. p. In.: Political Parties in Finland. Essays in History and Politics, Ed by Juhani Mylly – R. Michael Berry. University of Turku, Dept of Political History, Turku, 1984. 15-57. p.

<sup>37</sup> Itt jegyezzük meg, hogy 1970-ben kormánybizottságot hoztak létre az 1919-es alkotmány felülvizsgálatára, illetve hogy dolgozzon ki javaslatokat vagy kiegészítésre vagy a lehetséges módosításokra. – Ezt a bizottságot 1974-ben a politikai egyetértés hiánya miatt feloszlatták.

— 1971. január 15. — A parlamenti ombudsman segítésére bevezeti a segédombudsman és a segédombudsman-helyettes tisztségét. (49. §)

— 1972. július 28. — Az állampolgárok munkája az állam különleges védelme alatt áll. Az állam kötelessége a finn polgár számára munkalehetőséget biztosítani. (6. §)

— 1976. április 23. — Törvényben meghatározott módon lehetővé teszi Dánia, Izland, Norvégia és Svédország polgárainak, hogy a községi és municipiumi helyi igazgatásban részt vegyenek. (51. §)

— 1977. június 23. — A köztársasági elnök közvetlen illetve közvetett választásának ma is hatályos szabályait állapította meg. (23. §)

— 1979. február 2. — Kimondják, hogy a Legfelsőbb Bíróság öt tagú tanácsban hozhat döntést, kivéve, ha külön törvény magasabb vagy alacsonyabb létszámot ír elő, de ez háromnál kisebb nem lehet. (54. §)

— 1980. augusztus 15. — A törvénynek tartalmaznia kell hatályba lépésének időpontját, de az nem lehet korábbi, mint a kihirdetés napja. (20. §)

— 1981. november 13. — Az 1977. június 23-i módosítást kiegészítve 301 főben állapítja meg a köztársaság elnökét választó electorok számát.

## KÁROLY TÓTH

### MAIN FEATURES OF GOVERNMENT'S FORM IN FINLAND

#### (Summary)

Author analyses the circumstances of historical development in Finland from point of view of constitutional law. He shows the main features of Government's Form in Finland: the structure of State organization, connection between its elements (Parliament, President, Council of State) control of legality (Chancellor of Justice, Parliamentary Ombudsman) and some specialities in the activity of these constitutional institutions.

Author writes on electoral system in Finland, especially on the method of President's election.

TÓTH LAJOS

## Földjogi viszonyaink rendezésének főbb dilemmái

### I.

Egy szerző ritkán kerül olyan kellemetlen, kényszerű helyzetbe, amelyet két egymást kizáró lehetőség közötti választás kényszerűsége okoz.

Mielőtt az olvasó abba a tévhitbe esne, hogy e tanulmány szerzője összetéveszti saját dilemmáját a jelenlegi áldatlan állapotú földjogi viszonyaink rendezésére, átalakítására, privatizálására, reprivatizálására stb. hivatott új hatalmi struktúrák dilemmáival, szükségesnek tartjuk először a sajátunkat érzékeltetni, és egyben felvázolni azt a feladatot is, amire vállalkozunk.

Az egyik kérdés úgy tehető fel, hogy a felszínesség, felületesség veszélye nélkül lehetséges-e egy szigorúan előírt rövid terjedelmű cikkben alapvető földjogi kérdésekről értekezni akkor, amikor Magyarországon kimondva vagy kimondhatatlanul a mai földjogi viszonyok gyökeres átalakítására vállalkozott az új hatalmi struktúra, mégpedig az új tulajdonviszonyok kialakításával összefüggésben? A kérdésre csak egyértelmű lehet a válasz: nem.

A másik kérdés e sorok írójának lelkiismeretében merült fel. Elkerülhet-e az első kérdésben felvetett feladatot (pl. azzal, hogy nem ír, vagy nem abból a témakörből ír, amellyel 25 éven át foglalkozott) annak tudatában, hogy mondandója egykori alkotmányjogász professzorának, később a tudományos munkában is segítő oktatótársának tiszteletére szerkesztett poszthumusz Emlékkötetben jelenhet meg. Ha nem a hiú, hanem a kötelességtudatból fakadó lelkiismeretben merült fel ez a kérdés, akkor a válasz erre is csak egyértelmű lehet, hogy nem.

A magunk dilemmáját, mert valóban látszólag két egymást kizáró lehetőség között kellett választanunk, a következőképpen oldottuk fel. Először is a lelkiismeretünkre hallgattunk, és vállaltuk a rövid terjedelmi korlátok között is a címben jelzett téma tárgyalását.

Másodszor, csak úgy láttuk a feladatot megvalósíthatónak, ha szigorúan ragaszkodunk tanulmányunk címéhez, és legjobb tudásunk szerint igyekszünk elkerülni a felületesség veszélyét.

E rövid bevezetőt nem öncélúnak szántuk. Földjogi viszonyaink gyökeres átalakítását önként magukra vállaló, vagy ma már tisztségükönél fogva az átalakításra hivatott honfitársaink eddig már számtalan szempontot felsorakoztattak e rendkívül bonyolult és összetett feladat megoldására. (Pl.

igazságosan, jogszerűen, politikusan, gazdaságossági szempontból stb.). Annak tudatában, hogy újabb szempontok felvetése csak nehezítheti az átalakítást, mi egyet mégis bátorkodunk felvetni. Ez pedig *a lelkiismeretes, tárgyilagos* (nem felszínes, felületes) *bélyezetelemzés*. Ezt nyilván azért tesszük, mert egyrészt az elmúlt közel egy év alatt ennek hiányát éreztük leginkább, másrészt mert e tanulmányunkkal mi is ehhez szeretnénk hozzájárulni.

## II.

A parlamenti választások idején az átalakulást, illetve a rendszerváltást követelő pártok között nem volt olyan, amely ne tűzte volna zászlajára a földjogi viszonyok rendezését, sőt az sem túlzás, hogy többségük azok radikális, gyors és gyökeres átalakítását. Azonban már akkor is kitűnt, hogy az egyes pártok programjaiban, de ekkor még inkább jelszavaikban, igen eltérőek voltak a beígért változatok és a megoldási módozatok. A választási propagandával együttjáró szélsőséges megnyilvánulások (nemzetiszínű, kokárdás földkarózás, földviszafoglalási nyomtatványok osztogatása stb.) mind az érintett földtulajdonosokban és földhasználókban, mind a földviszonyok rendezésében érdekelt állampolgároknál vegyes érzelmeket szült, sokakban erős indulatokat kavart.

Akik a földjogi viszonyokban egy kicsit is járatosak és a mezőgazdasági termelés sajátosságait ismerik, azoknak tudniuk kellett (és nagyon sokan tudták is), hogy egy rendszerváltással összefüggő új földtulajdoni, földhasználati struktúra bevezetése csak igen gyors, előre átgondolt és az érintetteket is bevonó eljárásban történhet. Ellenkező esetben a hatályos jogszabályok rendelkezéseinek a kijátszása, a mezőgazdasági termelés visszaesése következik be. Az első megoldási módozatra Magyarországon már történelmi példa is van, nevezetesen az 1945. évi földosztás. Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 1944. decemberi megalakulása után 1945 márciusára megszületett a 600/1945. M.E. számú rendelete, amelyet a Magyar Közlöny március 18-i számában már ki is hirdettek. E rendelettel életrehívott és szinte azonnal megalakuló Földbirtokrendező Tanácsok gyors, és – a kisebb-nagyobb "törvényteleniségek" ellenére is – szakszerű munkájának köszönhetően 1945 őszén az új és régi földtulajdonosok már a sajátjukon végezhatték a következő évi termést előkészítő munkálataikat.

E történelmi példával joggal állítható szembe, hogy 1991-ben nem új földosztásról, nem egy évszázad alatt a nemzet csaknem egésze által felszámolásra ítélt félféudális nagybirtokrendszer felszámolásáról van szó, hanem a volt kommunista pártállami rendszer által "tönkretett" földbirtokpolitikának helyretételéről, történelmi igazságtévről stb. S a helyzetet bonyolítja, hogy mindezt nem egy forradalmi jogalkotás módszereivel, hanem a jogállamiság által megkövetelt többpárti parlamentáris demokrácia törvényalkotási mechanizmusával kell megteremteni. Ez utóbbiról e tanulmányban sem erkölcsi, sem szakmai alapunk nincs minősítést adni, de a tények önmagukért beszélnek.

Már a választási küzdelmek hatására, a legitimitásában is megkérdőjelezett, "végnapjai" élő egypárti parlament négy törvénnyel<sup>1</sup> módosította a hatályos földtörvényt, és a mezőgazdasági termelőségvetkezetekről szóló hatályos törvénynek igen lényeges földjogi viszonyokat tartalmazó rendelkezéseit. A közel 10 hónapja megalakult többpárti parlament ismét a hatályos földtörvény módosításait választotta. E tárgyban négy törvényt *hozott*<sup>2</sup> és egy más tárgyban *alkotott* törvény "Záró rendelkezések" címszáva alatt létrehozott egy teljesen új földtulajdoni formát, nevezetesen az *önkormányzati földtulajdoni*.<sup>3</sup>

A teljesség kedvéért meg kell említenünk, hogy a földügyekben legradikálisabb párt, a Független Kisgazdapárt önállóan készített egy törvénytervezetet "A földről", amely igen széles körben elterjedt, de a parlament elé nem került benyújtásra. Hasonló sorsra jutott az Igazságügyi Minisztérium tervezete is, amely alig különbözött a kisgazdapártiakétól. Ezt azonban a kormány megtárgyalta, de mielőtt a parlament elé terjesztette volna, kikérte az Alkotmánybíróság véleményét.

E határozatra figyelemmel, a kormány feladta azt a feltételezhető szándékát, hogy a koalíciós pártjai által is követelt földjogi viszonyok rendezésére vonatkozó javaslatát külön egységes törvénytervezetben terjessze az országgyűlés elé. E helyett egyrészt bővítette, másrészt szűkítette a kört. A javaslat tárgyát kiterjesztette az összes tulajdonviszonyra (ingatlan és ingó), ugyanakkor a beígért átfogó rendezés helyett csak kárpótlási tervezetet készített.

E tanulmány megírásának idején a parlament már négy ülésszakon át — több mint egy hónapja — tárgyalja "A tulajdonviszonyok rendezése érdekében az állam által 1949. június 8-a után az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk kárpótlásáról" szóló törvénytervezetet. A tömegtájékoztatási eszközökből nyert — felelős kormánytagok és tisztviselők információján alapuló — ismereteink szerint a kormányjavaslathoz már eddig is közel háromszáz írásbeli módosító indítvány érkezett. Különösen rendkívülinek tekinthető ez a tény akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a tervezet mindössze két tucatnyi paragrafusból és két rövid mellékletből állt, továbbá, hogy annak részletes vitáját még el sem kezdték.

Mivel a megalkotandó törvény hatálya értelemszerűen kiterjedne a földtulajdoni viszonyainkra is, témánk szempontjából tudatosan leszűkítjük a tervezet címét abból a célból, hogy jobban kifejezhessük a lényegét. Leszűkítve a tervezet "A földtulajdoni viszonyok rendezése érdekében az állam által 1949. június 8-a után az állampolgárok földtulajdonában igazságtalanul okozott károk kárpótlásáról" címet viselhetné. Így már bizonyításra sem szorul, hogy a (továbbiakban) kárpótlási törvénytervezet sem vállalkozik földjogi viszonyaink átfogó rendezésére. Még akkor sem, ha figyelembe vesszük a zárórendelkezéseknek azt az ígértét, hogy az 1949. június 8-a előtti "károk

<sup>1</sup> Lásd 1989. évi XL, XL, XLII. törvényeket, és az 1990. évi IX. törvényt.

<sup>2</sup> Lásd az 1990. évi XXXVII, XXXVIII, XLI, LXX. törvényeket.

<sup>3</sup> Lásd az 1990. évi XLV. törvényt.

részleges kárpótlására az e törvényben meghatározott elvek szerint, külön törvény rendelkezései alapján kerül sor".

A régi jogalkotási rendszernek többek között az a hibája is megvolt, hogy a már kormány által elkészített törvénytervezethez a jogtudományoknak illetékes művelői sem szólhattak hozzá, a megalkotott törvényt pedig hosszabb ideig "nem illett" kritizálni.

Annak reményében, hogy ez a gyakorlat már a múlté, egyrészt bátorkodunk is, másrészt elkerülhetetlennek is tartjuk a kárpótlási törvénytervezettel való foglalkozást, hiszen ennek elfogadása (a megíósolhatatlan módosításokkal együtt) vagy elvetése a magyar mezőgazdaság jövője szempontjából sorsdöntő lehet. (Nekünk illik olyan jóslásoktól tartózkodni, amelyeket egyes honatyák már az eddigi vitában is megengedtek maguknak.

A továbbiakban tehát az eddig hatályos földjogi szabályozás, a kárpótlási törvénytervezet, valamint saját elemzéseink, véleményünk alapján *igyekezzünk feltárni azokat a súlyos és legfőbb dilemmákat, amelyek feloldása nélkül földjogi viszonyaink tartós rendezését megoldhatatlannak tartjuk.*

### III.

1. Az elmúlt negyvennégy év alatt nemcsak a termőföldek, hanem a lakótelkek, épületek és építmények telkeinek tulajdoni és használati viszonyaiban is gyökeres változások következtek be. Ehhez a hatalmas méretű átalakuláshoz még azt is hozzá kell tennünk, hogy a földjogi viszonyok rendezése szempontjából "perdöntő" fontosságú ingatlannyilvántartási rendszer is teljesen megváltozott.

A magántulajdon "szentségén" és primátusán alapuló *ingatlanjogot* tehát az elmúlt hatalmi rendszer mind tartalmában, mind fizikai és nyilvántartási állapotában teljesen porig zúzta. Ehhez az állapothoz közel kétszáznyi jogszabályon keresztül vezetett a göröngyös út, amelyre a "koronát" a törvényhozás az 1987. évi I. törvénnyel tette fel. Címében ugyanis a földről szól, tárgyi hatálya azonban "kiterjed — az erdő kivételével — az ország területén fekvő minden földre, valamint a földön lévő épületekre és egyéb építményre (a továbbiakban együtt: ingatlan)". (Kiemelések — T.L.) E hatályos törvény összes további rendelkezéséből viszont egyértelműen kiderül, hogy ez se nem a termőföldekről szóló egységes törvény, se nem egy egységes ingatlantörvény. Egy olyan öszvér alkotás, amely már az akkori földjogi viszonyok legmagasabb szintű szabályozási követelményeinek sem felelt meg.

Földjogi viszonyaink rendezésének igényét tehát nemcsak a rendszerváltással összefüggő tulajdonviszonyok várható változásai, hanem a hatályos jogunk tökéletlensége is diktálta és diktálja.

Véleményünk szerint a *jogalkotás első és egyben legfőbb dilemmája* ez a kettős kényszerítő helyzet. A megoldandó feladat abban jelölhető meg, hogy földjogi viszonyaink rendezése végrehajtható-e a jogállamiság követelményeinek

megfelelően az 1987-re kialakult jogi szabályok módosításával és egy kárpótlási külön törvénnyel, vagy csak egy teljesen új koncepción alapuló új földjogi jogalkotással. Az egypárti hatalom szétesésétől eltelt időszak arra enged következtetni, hogy ez a dilemma még hosszú ideig fenn fog maradni. Ennek okát abban látjuk, hogy egy új földtörvény megalkotásához szükséges, a parlamenti pártok képviselőinek többsége által is elfogadható, *új koncepciót* mind a mai napig nem sikerült kidolgozni. Egységesnek mondható álláspont csak a földjogi viszonyok privatizálásában jött létre, de ennek mélységét, módszerét illetően újabb dilemmák keletkeztek.

2. A magántulajdoni és magánhasználati viszonyok elsorvasztásának — ha úgy tetszik "társadalmazásának" — folyamatában a jogalanyoknak három, viszonylag jól elkülönült csoportja alakult ki:

a) A földtulajdoni és földhasználati jogukat elvesztett személyek, illetve ezek örökösei;

b) a termőföld magánhasználatától megfosztott, de tulajdoni részarányukat megtartó személyek (de facto a mezőgazdasági termelőszövetkezetekben földtulajdonnal rendelkező, és a velük azonos jogállású személyek); és végül

c) a mezőgazdasággal élethivatásszerűen foglalkozó, de a termőföldtulajdon szerzési lehetőségéből kirekesztett, állami gazdaságban vagy mezőgazdasági termelőszövetkezetben dolgozó személyek. (Ezeknek csaknem teljes köre illetmény- vagy háztáji földhasználatra jogosult.)

A földjogi viszonyok rendezésének *második dilemmáját* abban látjuk, hogy ezeknek a jogalanycsoportoknak a jogviszonyai szorosan összefüggenek, egymástól elszakítva aligha rendezhetők. A feladat megoldása azonban más-más *társadalompolitikai* (nem pártpolitikai) és *gazdaságpolitikai* döntést igényel. Ezért tartjuk lehetségesnek, sőt feltétlen szükségesnek, hogy a megoldás útját az egyes *jogalanycsoportok érdekeinek összehangolásában* keressük. A döntések meghozatala a parlament szuverén joga, azoknak azonban számtalan súlyos konzekvenciája lehet.

ad a) Az e csoportba tartozó személyek sérelmeinek orvoslása lényegében a kárpótlási törvénytervezet alapján történne. A tervezet is azt bizonyítja, hogy földjogi viszonyaink szabályozásakor különbséget kell tennünk a *termőföldek* és az *építmények elhelyezésére* szolgáló ingatlanok között. A tervezet abból indul ki, hogy az utóbbiaknál nincs lehetőség a természetbeni reparációra, míg az előzőeknél igen, azonban mindkét esetben — az itt nem részletezett okok miatt — kárpótlási jegyek közbeiktatására van szükség.

Az *építmények elhelyezésére szolgáló ingatlanoknál*, a jogosultanként és tulajdoni tárgyanként megállapított és átadott kárpótlási jegy ellenében, a jogalkotó utólag *legitimálná* a csaknem kizárólag állami tulajdonba került ingatlanokat. A kárpótlási jegy — mivel forgalmazható értékpapír — mindenkor tulajdonosának ezzel szemben biztosítaná, hogy azt az állami tulajdon privatizációja során értékesítésre kerülő *vagyon tárgyak*, részvények, üzletrészek megvásárlására használja fel.

A *termőföldek* tulajdonában esett sérelmeknél a kárpótlási jegy kibocsátásának kettős funkciója lenne. A jogosultnak választási lehetőséget adna arra, hogy kárpótlási jegyét az előzőekben említett célra, vagy termőföld tulajdonjogának megszerzésére használja fel. Ez utóbbi esetben jogvesztő határidőhöz kötött nyilatkozatot adna, amely a jogosult számára — a kárpótlási jegy ellenében — vételi jogot biztosítana annak a szövetkezetnek, illetve állami gazdaságnak (jogutódjának) a tulajdonában, illetve kezelésében lévő termőföldjére, amely a kárpótlás alapjául szolgáló termőföldet a sérelmet okozó módon szerezte meg.

A törvénytervezet részletes vitája előtt a *kormánykoalíció* parlamenti *pártfrakciói* megegyeztek abban, hogy a vételi jog gyakorlását a jogosult oldaláról semmiféle feltételhez nem kötik, ellenben a maximálisan megszerezhető termőföld mértékét 1000 aranykoronában állapítják meg. A frakciók között abban is egyetértés van, hogy most csak az 1949. június 8-a utáni állapotok rendezésére kerüljön sor, és az ezt megelőző időszakban keletkezett sérelmek orvoslásáról — ezen elvek alapján — egy később hozandó törvényben kell rendelkezni.

Tekintettel arra, hogy a termőföldek tulajdoni állapotáról, illetve változásairól viszonylag megbízható statisztikai adatok állnak rendelkezésünkre, szükségesnek tartjuk ezek bemutatását, és mindezek alapján néhány következtetés levonását.

Az 1949. június 30-i birtokállapotokat az 1. sz. *ábra* szemlélteti.<sup>4</sup> Mivel a termőföldek tulajdonjogi változásai a mezőgazdasági termelőszövetkezetek használatában, illetve ma már tulajdonában lévő földeknél jelentkeznek, ennek áttekintésére a 2. sz. *ábrát* tartjuk alkalmasnak.<sup>5</sup>

Az 1. sz. ábrából kiolvasható, hogy 1949-ben az *egyéni gazdaságok* száma meghaladta az egymillió hatszázötvenezeret. Feltételezve a gazdaságokon belüli többes tulajdonlást és az azóta eltelt legalább egyszeri öröklési rendet, kb. hárommillióra becsülhetjük azoknak a személyeknek a számát, akik részére kárpótlási jegyet kell kibocsátani. (A földtulajdonnal rendelkező mezőgazdasági termelőszövetkezeti tagokat leszámítva is.)

A gazdaságok területénél is figyelembe kell vennünk az öröklési folyamatot, így az 1949-es kis- és törpegazdaságokhoz képest még kisebb, kb. kétfélmillió kisgazdaság létrejöttével kellene számolnunk, ha kárpótlásra jogosultak összessége élne a vételi jogával.

Mivel 1949-ben az egy hektárra eső kataszteri tiszta jövedelem átlaga 16,27 aranykorona volt, és a kárpótlási törvénytervezet ezer forintban jelöli meg aranykoronánként a kárpótlás mértékét, közel harminc milliárd forint értékben kellene kibocsátani a kárpótlási jegyeket.

Ezek az adatok számunkra önmagukban is döbbenetesek. Még elszomorítóbbnak tartjuk azt, hogy az eddigi parlamenti vitákban ezek, vagy

---

<sup>4</sup> Mezőgazdasági Statisztikai Adatgyűjtemény 1870-1970. (Központi Statisztikai Hivatal, Bp.) 111. old.

<sup>5</sup> U.o. 243. old.



ezekhez hasonló *belyzetelemzés* hangot sem kapott. Egy demokratikusan működő parlament nemcsak a kárpótlásra helyezi a hangsúlyt, hanem figyelembe veszi azokat az evolúciós folyamatokat is, amelyek 1949 óta a magyar földbirtokviszonyokban egy megfelelő agrárpolitika alapján bekövetkeztek volna. Ha ezt a kárpótlási törvényjavaslatot az országgyűlés elfogadja, elképzelhető, hogy nem az 1949-es állapotokhoz térünk vissza, hanem olyan állapothoz, amelyre a magyar agrárgazdaságban még soha nem volt példa. Ennek elkerülése már nem a parlamenten és a kormányzati szerveken múlik, hanem a volt földtulajdonosokon, illetve azok örökösein.

*Összegezve álláspontunkat: a termőföldekre vonatkozó jogviszonyok rendezésének dilemmáját* a kormány, és a parlamentben működő koalíciós pártfrakció át kívánja hárítani a tulajdonjogaikban sértett állampolgárokra, hiszen az ő választásuktól függene a termőföldek közel egyharmadának jogi sorsa, és a b) illetve c) pontokban megjelölt személyek jövője.

A kárpótlási törvénytervezet eljárásjogi szabályaiból az a megállapítás is reálisnak tűnik, hogy 1991 őszén legfeljebb csak birtokba vehetik földjeiket az új tulajdonosok, de a rendezés térképészeti és ingatlannyilvántartási munkálatai még legalább fél évet vesznek igénybe. Így a várva várt földpiac még 1992 tavaszára sem indulhat be.

ad b) *A termőföld magánhasználatától megfosztott, de tulajdoni részarányukat megtartó személyek* és a velük azonos jogállású személyek (a továbbiakban termelőszövetkezeti földtulajdonosok) 1990-ig legalább olyan károsultjai voltak az elmúlt rendszernek, mint az előbbi pontban tárgyalt személyek. A termelőszövetkezet közös használatába kellett adni földjeiket, és ezzel együtt megművelni azokét is, akik tulajdonjogukat végleg elvesztették. Az ő káruk forintban kifejezhetetlen, mert 1968-ig munkájuk után sem garantált munkadíjat, sem garantált földjáraadékat nem kaptak földtulajdonuk után.

*Földjogi viszonyaik* döntő jelentőségű rendezése már az 1989. évi XIX. törvénnyel megkezdődött. Ez a törvény lehetővé tette számukra, hogy a közös használatban lévő részarányukat egymás között áruházzák, illetve hogy azt elcseréljék a szövetkezet erre a célra kijelölt földjére. Ez utóbbi esetben természetesen magángazdálkodást folytathatnak rajta. Az igazi változást az 1990. IX. sz. törvény jelentette. A mezőgazdasági termelőszövetkezetekről szóló 1967. évi III. törvény idevonatkozó szakasza a következőképpen módosult: "A volt tag (örököse), továbbá más földtulajdonos

a) a szövetkezeti közös használatban lévő földet a szövetkezetben megvételre felajánlhatja,

b) a föld tulajdonjogának fenntartása mellett, földjáraadék ellenében a földet a termelőszövetkezet közös használatában hagyhatja, vagy

c) részére a bevitt földdel azonos értékű földet kérelmére ki kell adni."

Véleményünk szerint de lege ferenda szükséges lenne a "földjáraadék ellenében" szöveget "haszonbér ellenében"-re sürgősen megváltoztatni.

A 2. sz. ábrából kiderül, hogy a termelőszövetkezeti földtulajdonosok tulajdoni részaránya közel 2 millió hektár volt 1989-ben. Nem lehet jóslatokba bocsátkozni annak megítélésében, hogy milyen arányban fogják ezt a területet a

közös használatból kivonni. A szövetkezeti szakemberektől szerzett információink szerint a termelőszövetkezeti törvénynek, illetve a földtörvénynek hivatkozott módosításai nem indítottak el jelentősnek mondható folyamatot. Ezeknek a tulajdonosoknak nagy része nyugdíjas. Ebből következik, hogy a csökkenés üteme, amely az ábrából 1968-1989 között megfigyelhető, valószínűleg gyorsulni fog, azonban ez még nem ad aggodalmat arra, hogy ezek a földtulajdonosok a szövetkezetek megszüntetésére törekednének.

A *báztáji földhasználat* mértékét lényegében maguk döntenek el, és az elégséges földmennyiség ahhoz, hogy személyes szükségleteiket megtermeljék.

Itt kell visszautalnunk a kárpótlási törvénytervezetnek egy eljárásjogi szakaszára is. A javaslatban az szerepel, hogy a vételi jog jogosultjának egy bizottság jelölne ki a visszaadandó földterületet. A bizottság a szövetkezet képviselőjéből, az érdekelt visszaigénylők által választott egy tagból, és mindkét fél által pártatlannak minősített, általuk választott személyből állna. Véleményünk szerint ez a javaslat ellentétben áll a szövetkezeti törvénynek azzal a szakaszával, amely kimondja, hogy a szövetkezet tulajdonában lévő földek tekintetében a tulajdonosi jogokat a közgyűlés gyakorolja. Ugyanakkor igazságtalan a szövetkezeti földtulajdonosokkal szemben is, hiszen nekik is tulajdoni részarányuk van, amelyet, ha nevesítésre kerül sor, akkor annak helyét ők kell, hogy megválasszák. Különösen indokolt ez olyan ültetvények tekintetében, amelyeket ezek a tulajdonosok hoztak létre.

ad c) Földjogi viszonyainkban sajátos helyet foglalnak el a *mezőgazdasággal életbivivatásszerűen* foglalkozó, de a termőföld-tulajdon szerzési lehetőségéből kirekesztett, állami gazdaságban vagy mezőgazdasági termelőszövetkezetekben dolgozók. Vezető rétegüket egyes szélsőséges párttagok durva és sértő jelzőkkel illették. Ezek nyilván elfelejtették, hogy az ő munkájuk nélkül, de különösen a bér munkás réteg munkája nélkül ma nem beszélhetnénk kárpótlásról sem. Ha tisztességes ingatlanforgalmi rendszer érvényesülhetett volna az elmúlt rendszerben, lehetséges, hogy a földművelést nem kedvelő, vagy a falvakból egyéb okból elmenekülő földtulajdonosok területeit, vagy azok egy részét éppen ők vásárolták volna meg.

Amikor az 1989. évi XIX. törvény végre megengedte, hogy magánszemélyek is korlátlan mértékben szerezhessenek ingatlantulajdont, és a szövetkezeteket, illetve az állami gazdaságokat felhatalmazta az eddig tilos földeladásra, a demokratikusan megválasztott új parlament egyik legsürgősebb feladatának tekintette, hogy ezeket a földeladási lehetőségeket beszüntesse a kárpótlási törvény megalkotásáig.

Az Alkotmánybíróság az 1990. évi XXXVIII. törvénynek azt a rendelkezését, amely a megyei vagyonellenőrző bizottságok ingatlanügyleteket engedélyező hatáskörét kiterjesztette a mezőgazdasági szövetkezetek közös tulajdonában vagy használatában lévő ingatlanokra, 1991 februárjában hatályon kívül helyezte. Az a paradox helyzet állt tehát elő a kárpótlási törvény késedelme miatt, hogy a mezőgazdasági termelőszövetkezetek a kárpótlásra jogosultak megjelenéséig, illetve igényeik kielégítéséig *jelentős területeken adbatlanok el földnélküli tagjaiknak, illetve alkalmazottjaiknak.*

Ezeknek a személyeknek az elmúlt rendszerben nagyon tisztességes földhasználatuk alakult ki, nevezetesen az *illetményföldhasználat* és a *báztáji földhasználat*. Ezek fenntartása az állami gazdaságoknál nem jelenthet problémát, és bízunk abban, hogy a termelőszövetkezeteknél is marad kellő földalap ennek biztosításához.

Ha az MDF és a Független Kisgazdapárt parlamenti frakciója a kárpótlási törvény kapcsán nem 1000 aranykoronában jelöli meg a vételi jog maximumát, akkor elismerték volna ennek a jogalanycsoportnak is a privatizációs jogát, amelyet a szövetkezetek és az állami gazdaságok biztosíthattak volna. Ha esetleg bármelyik párt abban a tudatban igyekezett kiszorítani ezt a réteget a földprivatizációjából, hogy majd a kárpótoltak napszámosaivá, bérlőivé válnak, akkor azt hiszem, ebben is nagyot tévedtek. Ha a földművelésnek lesz értelme, lehetőségük lesz arra, hogy egyénileg gazdálkodni nem kívánó termelőszövetkezeti tagok tulajdoni részarányát ők vásárolják meg.

LAJOS TÓTH

## DIE HAUPTDILEMMATA DER REGELUNG DER

## BODENVERHÄLTNISSE IN UNGARN

(Zusammenfassung)

Die Regelung der mit der Systemänderung in Ungarn zusammenhängenden Bodenrechtsverhältnisse erlitt eine sehr grosse Verzögerung. Die geltende Regelung des Bodensrechtes wurde bis heute durch acht Gesetze verändert, und es wurde *das selbstverwaltete Bodeneigentum* als neue Eigentumsform unter den Schlussbestimmungen des Selbstverwaltungsrechtes definiert. Aber weder dessen Ausdehnung noch dessen Gehalt wurde näher bestimmt.

Gleichzeitig mit der Abfassung meiner Abhandlung verhandelt das Parlament über den Gesetzentwurf "Im Interesse der Regelung der Eigentumsverhältnisse: Entschädigung für die am Eigentum der Staatsbürger vom Staat nach dem 8. Juni 1949 ungerechterweise verursachten Schäden". Der Gesetzentwurf setzt den Akzent auf die Entschädigung und will das *Dilemma* der Regelung der den Ackerboden betreffenden Rechtsverhältnisse auf die geschädigten Staatsbürger übertragen.

Setzt man die Bodenverhältnisse vom Jahre 1949 mit den für die Entschädigung berechtigten Personen in Relation, kann festgestellt werden, dass, falls der Entwurf verabschiedet wird, sich in Ungarn ein *Kleingutsystem*

herausbilden wird, das erheblich stärker zerstückelt ist als die Bodenverhältnisse vom Jahre 1949.

Meines Erachtens kann das erste und wichtigste Dilemma der Gesetzgebung durch die Frage bezeichnet werden, ob die Regelung der Bodenrechtsverhältnisse in Ungarn - den Forderungen eines Rechtsstaates entsprechend - durch die Abänderung des bisher bestehenden Rechts und durch ein neues Entschädigungsgesetz oder aber allein durch eine auf einer völlig *neuen Konzeption* basierende Bodenrechtsreform ausgeführt wird. Die bis heute vergangene Zeit lässt die Forderung nahe, dass dieses Dilemma noch jahrelange existieren wird.

Im Verlauf der Ruinierung - oder nach Belieben: "des Vergessenschaftens" - der Privateigentums- und Privatnutzverhältnisse haben sich drei voneinander gut abgrenzbare Gruppen von Rechtsverhältnisse herausgebildet:

a) die des Eigentums verlustig gegangenen Personen und deren Erbfolger;

b) die der privaten Nutzung des Bodens benommenen, aber ihre Eigentumsteilproportion erhaltenen Personen (sie sind de facto die Besitzer von Grundeigentümern in den Produktionsgenossenschaften);

c) die sich mit dem Ackerbau lebesberufsmässig beschäftigenden, aber aus der Möglichkeit der Verschaffung eines Grundeigentums ausgeschlossen, in staatlichen Gütern oder Produktionsgenossenschaften arbeitenden Personen.

Das zweite *Dilemma* der Regelung der Bodenverhältnisse in Ungarn besteht meiner Erachtens darin, dass die Rechtsverhältnisse der obigen Rechtssubjektgruppen eng zusammenhängen, und so können sie kaum voneinander getrennt geregelt werden. Die grösste Aufgabe der Gesetzgebung ist die Abstimmung der Interessen der einzelnen Rechtssubjektgruppen.

Den bisherigen auf die Regelung der Bodenrechtsverhältnisse gerichteten Bestrebungen liegt nicht die Verwirklichung der Interessenabstimmungen zugrunde, sie stellen die Rechtssubjektgruppen viel mehr gegenüber.

Aus der in der Abhandlung ausgeführten Situationsanalyse kann die Folgerung gezogen werden, dass in Ungarn ausschliesslich das Privetisieren des Grundeigentumsrechtes begonnen wurde. Zu welchen Änderungen der Bodenrechtsverhältnisse - sowohl den Umfang als auch die Qualität betreffend die bisherige Gesetzgebung führen wird, kann heute noch nicht vorhergesehen werden.

**A főbb társadalmi szektorok gazdaságainak száma és területe a gazdaságok összes területének nagysága szerint (1949-1970)**

| Összes terület<br>nagysága            | Gazdaságok |       | Összes terület |       | Szántóterület |       | Egy gazdaság<br>átlagos |                  |
|---------------------------------------|------------|-------|----------------|-------|---------------|-------|-------------------------|------------------|
|                                       | száma      | %     | kat.hold       | %     | kat.hold      | %     | összes<br>területe      | szántó<br>kh-ban |
| 1949. június 30.                      |            |       |                |       |               |       |                         |                  |
| <b>Állami gazdaságok<sup>a/</sup></b> |            |       |                |       |               |       |                         |                  |
| 200 kh és kisebb                      |            |       | 2.198          | 0,4   | ..            | ..    | ..                      | ..               |
| 201-500 k.hold                        |            |       | 26.372         | 4,8   | ..            | ..    | ..                      | ..               |
| 501-1000 -"-                          | 263        | 88,0  | 109.884        | 20,0  | ..            | ..    | 1.339                   | ..               |
| 1001-2000 -"-                         |            |       | 213.723        | 38,9  | ..            | ..    | ..                      | ..               |
| 2000 kh nagyobb                       | 36         | 12,0  | 197.241        | 35,9  | ..            | ..    | 5.479                   | ..               |
| Összesen                              | 299        | 100,0 | 549.418        | 100,0 | 382.209       | 100,0 | 1.838                   | 1.278            |
| <b>Mezőgazdasági tsz-ek</b>           |            |       |                |       |               |       |                         |                  |
| 200 kh és kisebb                      | 337        | 75,9  | ..             | ..    | ..            | ..    | ..                      | ..               |
| 201-400 k.hold                        | 74         | 16,6  | ..             | ..    | ..            | ..    | ..                      | ..               |
| 401-600 -"-                           | 19         | 4,3   | ..             | ..    | ..            | ..    | ..                      | ..               |
| 601-800 -"-                           | 7          | 1,6   | ..             | ..    | ..            | ..    | ..                      | ..               |
| 801-1000 -"-                          | 4          | 0,9   | ..             | ..    | ..            | ..    | ..                      | ..               |
| 1000 kh nagyobb                       | 3          | 0,7   | ..             | ..    | ..            | ..    | ..                      | ..               |
| Összesen                              | 444        | 100,0 | 77.368         | 100,0 | 57.696        | 100,0 | 174                     | 130              |
| <b>Kisegítő gazdaságok</b>            |            |       |                |       |               |       |                         |                  |
| Illetményföldek                       | -          | -     | 4.500          | 1,8   | 4.500         | 3,2   | -                       | -                |
| 0,25 k.hold és kisebb egyéni          | -          | -     | 80.325         | 30,7  | 18.025        | 12,9  | -                       | -                |
| 0,26-1 kh-as egyéni                   | 219.200    | 100,0 | 176.800        | 67,5  | 117.200       | 83,9  | 0,8                     | 0,5              |
| Összesen                              | 219.200    | 100,0 | 261.625        | 100,0 | 139.725       | 100,0 | ..                      | ..               |
| <b>Egyéni gazdaságok</b>              |            |       |                |       |               |       |                         |                  |
| 1,1-3 k.hold                          | 361.500    | 25,1  | 823.400        | 7,1   | 614.100       | 6,6   | 2,3                     | 1,7              |
| 3,1-5 -"                              | 303.200    | 21,0  | 1.323.300      | 11,3  | 1.064.900     | 11,5  | 4,4                     | 3,5              |
| 5,1-8 -"                              | 333.400    | 23,1  | 2.319.600      | 19,8  | 1.878.800     | 20,3  | 7,0                     | 5,6              |
| 8,1-10 -"                             | 124.600    | 8,7   | 1.169.400      | 10,0  | 958.600       | 10,4  | 9,4                     | 7,7              |
| 10,1-15 -"                            | 177.400    | 12,3  | 2.294.300      | 19,6  | 1.860.100     | 20,1  | 12,9                    | 10,5             |
| 15,1-20 -"                            | 62.900     | 4,4   | 1.123.200      | 9,6   | 886.200       | 9,6   | 17,9                    | 14,1             |
| 20,1-25 -"                            | 30.600     | 2,1   | 716.300        | 6,1   | 561.300       | 6,1   | 23,4                    | 18,3             |
| 25,1-50 -"                            | 36.000     | 2,5   | 1.016.600      | 8,7   | 728.100       | 7,9   | 28,2                    | 20,2             |
| 50,1-100 -"                           | 7.000      | 0,5   | 385.000        | 3,3   | 275.900       | 3,0   | 55,0                    | 39,4             |
| 100 kh nagyobb                        | 4.200      | 0,3   | 524.600        | 4,5   | 418.000       | 4,5   | 125                     | 100              |
| Összesen                              | 1.440.800  |       | 11.695.700     |       | 9.246.000     |       | 8,1                     | 6,4              |
|                                       |            | 100   |                | 100   |               | 100   |                         |                  |

<sup>a/</sup> Év végén.

## A magyar mezőgazdasági szövetkezetek által használt földek tulajdoni struktúrája

| Év   | Magán     |          | Állami    |          | Szövetkezeti |          |
|------|-----------|----------|-----------|----------|--------------|----------|
|      | hektár    | százalék | hektár    | százalék | hektár       | százalék |
| 1968 | 1.521.324 | 27,75    | 5.169     | 0,90     | 3.954.992    | 72,16    |
| 1969 | 1.067.581 | 19,23    | 1.365.201 | 24,60    | 3.117.921    | 56,17    |
| 1971 | 748.959   | 13,48    | 1.768.024 | 31,83    | 3.037.491    | 54,69    |
| 1975 | 247.484   | 4,42     | 2.502.917 | 44,66    | 2.854.470    | 50,92    |
| 1976 | 197.364   | 3,51     | 2.610.636 | 46,48    | 2.808.763    | 50,01    |
| 1977 | 190.267   | 3,38     | 2.692.361 | 47,86    | 2.742.527    | 48,76    |
| 1978 | 195.833   | 3,47     | 2.771.496 | 49,17    | 2.669.186    | 47,36    |
| 1979 | 196.932   | 3,48     | 2.848.861 | 50,47    | 2.606.544    | 46,12    |
| 1980 | 195.318   | 3,45     | 2.921.968 | 51,55    | 2.500.026    | 45,00    |
| 1981 | 204.139   | 3,60     | 2.997.442 | 52,78    | 2.477.176    | 43,62    |
| 1982 | 207.569   | 3,65     | 3.055.578 | 53,75    | 2.421.265    | 42,60    |
| 1983 | 214.466   | 3,77     | 3.120.114 | 54,88    | 2.350.589    | 41,35    |
| 1984 | 224.342   | 3,94     | 3.162.985 | 55,57    | 2.304.957    | 40,49    |
| 1985 | 226.432   | 3,98     | 3.227.281 | 56,68    | 2.240.015    | 39,94    |
| 1986 | 222.176   | 3,91     | 3.191.922 | 58,87    | 2.174.891    | 38,22    |
| 1987 | 224.556   | 3,95     | 3.344.186 | 58,77    | 2.121.403    | 37,28    |
| 1988 | 222.406   | 3,91     | 3.406.852 | 59,93    | 2.055.500    | 36,16    |
| 1989 | 216.146   | 3,81     | 3.471.311 | 61,12    | 1.991.734    | 35,07    |

Forrás: Mezőgazdasági Szövetkezetek Országos Tanácsa, Budapest, 1989.

VERES JÓZSEF

## A fegyelmi felelősség szabályozása a szövetkezeti jogban

### I.

E tanulmány keretében azt a folyamatot igyekszem vázlatosan bemutatni, amely a szövetkezeti tag fegyelmi felelősségének megjelenésével kezdődően elvezetett a jogintézmény kiteljesedéséhez, s stagnálását követően — remélhetőleg — feledésbe vész, illetőleg jogtörténeti kuriozummá válik. A tulajdonos szövetkezeti tag fegyelmi felelőssége kezdettől fogva a nonszensz kategóriájába tartozott. Sohasem, még a "bérmunkás korszakban" sem volt érthető, miért nem vagyunk legalább annyira álszemérmesek, hogy ne nevezzük nevén a deklarált "tulajdonos szövetkezeti tag" tényleges és megalázó pozícióját kifejező *fegyelmi felelősség* jogintézményét. Kétségtelenül, ennek a nézetnek az erkölcsi megítélése sem lehet túlzottan pozitív. A tárgyszerűséget semmi sem pótolhatja. Ezért, a végső elszámolás előtt — a tisztesség is ezt kívánja — megpróbálom kronológiai sorrendbe venni a jogintézmény megjelenésének, majd stagnálásának társadalmi, politikai indítékait, végezetül pedig indokolni tarthatatlanságának objektív okait.

Remélem, nem csoportosítok önkényesen, ha azt mondom: a *szövetkezeti tagok fegyelmi felelőssége jogintézményének szabályozása négy korszakra bontható*: (1875-1950.; 1951-1958.; 1959-1970.; 1971-1989.)

A jelzett korszakok — majd látni fogjuk — annyira elkülönülnek egymástól, hogy meg sem jelenik az általában tapasztalható "úszó határ" jelenség. Vegyük sorba röviden az egyes korszakokat abból a szempontból, hogy a tárgyalandó jogintézmény valóban csírájában hordozta-e elmúlásának szükségszerűségét!

#### *Az első korszak (1875-1950)*

A 75 esztendő átölelő korszak homogenitásának állítása — első pillanatra — megkökkentőnek tűnik, hiszen ezt az idővallumot a szövetkezetek számára két létfontosságú átfogó törvény (az 1875:XXXVII. tc. és az 1947:XI. tc.) is fémjelzett, világháborúk és rendszerváltások is tördelték; egy azonban változatlan maradt (bár a korszak utolsó két évében ingott a talaja) nevezetesen: *a szövetkezeti tag tulajdonosi pozíciója*. Ennek következtében a szövetkezet és

tagja alá- és fölérendeltségi viszonyát megjelenítő fegyelmi felelősség intézményébe még nem hatolhatott be a mellérendeltséget kinyilvánító szövetkezeti és tagi kapcsolatok összefüggése.

E témakör nem teszi szükségessé a fegyelmi jog elméleti alapjainak részletesebb elemzését, mivel azzal monográfiák és jelentősebb tanulmányok kimerítően foglalkoznak.<sup>1</sup> A folyamat bemutatása azonban indokoltá teszi a fővonulat elméleti csomópontjainak bemutatását.

a) Az 1875-1945 közötti időszakban nemcsak a magánjog és kereskedelmi jog területeinek kontúrjai voltak határozottak, de a munka magánjogi szabályozása keretében elhelyezkedő fegyelmi jog intézményének sem volt megfelelő pandanja a kereskedelmi jogban, ső az önállóságra törekvő szövetkezeti jogi elképzelésekben sem.

A korszakot tekintve, a munkabéri és szolgálati jogviszonyok összefüggésében a munkavállaló engedelmisségi kötelezettségének vonzataként 1876-ban, a hirhedt cselédtörvényben (1870:XIII. tc. 46.§) plasztikusan megjelent a gazda fegyelmi (fenyítési) jogköre. (Itt kell megjegyezni, hogy a vizsgált korszakot megelőzően, pl. az 1854-es Bányatörvény 200. §-ában jelzett szolgálati rendtartás is kilátásba helyezte a "pénz- és munkabeli büntetéseket", valamint a szolgálati viszony "tüstént megszüntethetőségét".) A fegyelmi felelősség legkidolgozottabb szabályozásával az 1914:XVII. tc. IV. fejezetében a vasúti alkalmazottakra vonatkozóan találkozhatunk.<sup>2</sup> Megdöbbenő, hogy a 87 évvel ezelőtt megszövegezett és a mai fegyelmi büntetések között lényegi különbség nem található.

Mivel nem lehet feladatomban sorba venni a munkabéri és szolgálati jogviszonyok valamennyi területét, de – gondolom – a jelzések is egyértelműen bizonyították, hogy csak a munkavégzés (magánjogi) szabályozásának viszonylagos önállósodása, a szerződő felek látszategyenlőségének tarthatatlansága tette lehetővé a munkáltatói fegyelmi jog kinyilvánítását és gyakorlását. A legkendőzetlenebb álláspontot – nézetem szerint – Vincenü Gusztáv képviseli a következő tétellel: "A munkavállaló kötelelességeinek és annak a függőhelyzetnek, amelyben ő a munkaadóval szemben a jogviszony természeténél fogva van, megfelel a munkaadó fegyelmi joga. Ez a munkaadónak az a joga, amelynél fogva ő a munkavállalót kötelelességeinek teljesítésére rászoríthatja és azok megsértéséért hátránnyal, büntetéssel sújthatja. Minthogy a

<sup>1</sup> Kertész István: A fegyelmi vétségek új szabályozása. Jogtudományi Közlöny, 1957. 7-9.; A fegyelmi felelősség alapkérdései a munkajogban. Közgazdasági és Jogi Könyvtár, Bp., 1964.; Molnár Imre: A termelőszövetkezeti tagok fegyelmi felelőssége. Közgazdasági és Jogi Könyvtár, Bp., 1963.; Welner Andor: A munkafegyelem. Közgazdasági és Jogi Könyvtár, Bp., 1966.

<sup>2</sup> Az 1914:XVII. tc. 32.§-a különbséget tett rendbüntetés és fegyelmi büntetés között. Rendbüntetések voltak: a) a megintés, b) a pénzbírság, mely az alkalmazott évi fizetésének (keresetének) 20 %-át meg nem haladhatta. Fegyelmi büntetések voltak: a) a feddés, b) pénzbírság, mely az alkalmazott évi fizetésének (keresetének) 5 %-át meg nem haladhatta, c) áthelyezés, d) az előléptetésre vagy korpótlékre jogosító várakozási időnek meghosszabbítása, fél évtől két évig terjedhető időre, e) elbocsátás a szolgálatból.



függőség minden munkabéri és szolgálati jogviszonynak jellemző vonása, ebből következik, hogy bizonyos fokú fegyelmi joga a munkaadónak mindig van a munkavállalóval szemben.<sup>3</sup>

Ezzel szemben e korszakban a *szövetkezetek fő* – a kereskedelmi és a magánjogi társaságoktól megkülönböztethető – *jellemző vonásai* a tagok meg nem határozott száma, a tagok számában és személyében előfordulható változások és ezek folytán mindig ingadozó társasági vagyon, valamint az a tulajdonosi pozíció képezte, amely még akkor sem jelent meg alá- és fölérendeltségi viszony formájában, ha történetesen valamelyik szövetkezeti tag vagy a tagok egy csoportja munkát végzett a szövetkezet számára.

A munkavégzési kötelezettség törvényi szinten csak az 1947-XI. tc.-ben jelent meg, amikor is a 26. § szerint a "szövetkezeti tag a szövetkezetbe való belépéssel különösen arra kötelezi magát, hogy a szövetkezet munkájában a szövetkezet tárgyához képest termeléssel, értékesítéssel, fogyasztással vagy egyéb tevékenységgel részt vesz, a jegyzett üzletrész névértékét befizeti, a szövetkezet érdekeit mindenkor gondosan szem előtt tartja, a törvényt és az alapszabályt megtartja, magát a közgyűlés, az igazgatóság és a felügyelőbizottság határozatainak alárendeli, továbbá a reábizott és elvállalt munkát a rendes és lelkiismeretes szövetkező gondosságával elvégzi." Azt, hogy a szövetkezet munkájában részt vevő tagok a rendes és lelkiismeretes szövetkező gondosságával hogyan kötelesek eljárni, a törvény nem szabályozta. A törvény magyarázata szerint: "Eme gondosság mértékének közelebbi részleteit a javaslat nem határozza meg, hanem azt – miként a jó családapa vagy a rendes kereskedő gondosságánál is történt – az életre s a bírót gyakorlatra bízta."<sup>4</sup>

A szövetkezeti tag személyes és aktív közreműködése a szövetkezés meghatározó sajátja, amely Kuncz Ödön karakterisztikus megfogalmazásában így hangzik: "...a szövetkezet és a részvénytársaság közötti legmélyrehatóbb gazdasági és jogi különbség éppen abban áll, hogy amíg a részvényes kötelezettsége és hozzájárulása teljesen kimerül a tőkeszolgáltatásban, addig a szövetkezeti tag legfontosabb kötelessége nem a betét szolgáltatás (az üzletrész-befizetés), hanem a vállalatban való személyes és aktív közreműködés".<sup>5</sup>

Mindezek ellenére a szövetkezetekben ismeretlen volt a fegyelmi felelősség intézménye, s végső fokon a kizárás is quasi a szerződésszegés jogkövetkezményeként jelent meg. De a század első feléig terjedő időszakban a munkaviszony relációjában is uralkodó felfogás volt a szerződési szemlélet, s így a fegyelmi felelősség is a szerződésszegésért fennálló (kontraktuális) felelősség jegyeit viselte magán; sőt a munkavállaló – vétkes magatartásától független –

---

<sup>3</sup> Vincenzi Gusztáv: A munka magánjogi szabályai. Grill, Bp., 1942. 126. p.

<sup>4</sup> Fülöp Kálmán – Boros Lajos: A szövetkezeti törvény és magyarázata. Magyar Állami Nyomda, Bp., 1947. 63. p.

<sup>5</sup> Kuncz Ödön: Szövetkezeti jogunk időszerű kérdései. Centrum Kiadóvállalat RT, Bp., 1930. 19. p.

súlyos szerződésszegése is eredményezhette munkaviszonyának azonnali hatályú megszüntetését.<sup>6</sup>

Az 1875-ös Kereskedelmi törvény szövetkezetekről szóló tizenegyedik címének 235. §-a lakonikus rövidséggel csupán a következőket mondja ki: "A szövetkezet az egyes tagot az alapszabályokban meghatározott okok miatt ki is zárhatja." Ha sorba vesszük a "minta-alapszabályokat", akkor sem találkozunk bőbeszédű rendelkezésekkel, s így a következőkben rövidre fogottan összegezhettük a kizárási feltételeket. Az igazgatóság által kizárható volt az a tag, aki

- a tagsági járuléka valamely esedékes részletével — egyszeri felszólítás dacára — három hónapon túl hátralékba maradt;
- ismételten hanyagságot mutatott;
- bármikor is a szövetkezet érdekeivel ellenkező eljárást tanúsított.

A tagot ki kellett zárni, ha

- tőle a szövetkezet követelése csupán törvényes kereset útján volt behajtható;

- vagyona feletti szabad rendelkezését elvesztette;
- nyereszkesedési vágyból elkövetett bűntény vagy becsstelenség bizonyult rá.<sup>7</sup>

A tényállásszerű taxációból ugyan az tűnik ki, hogy a minta-alapszabály alkotói — bár a kizárt tag a közgyűléshez fellebbezhetett — nagyvonalúan kezelték a fogalmakat és a garanciális biztosítékokat, mégis a szövetkezetből való kizárás — lényegét tekintve — súlyos szerződésszegés eredménye volt, amely a szövetkezeti tagsági jogviszony egyoldalú megszüntetését vonhatta vagy vonta maga után.

b) A korszak második időszakasza nagyon rövid, mindössze két évig (1948-tól 1950-ig, pontosabban az 1951-es Munka Törvénykönyve megjelenéséig) tartott. Erre az időszakásra az átmenetiség volt a jellemző. Még tartotta utolsó állásait a régi (a polgári) szövetkezeti rendszer, de frontális támadásba lendült a "sorsfordulatot" hirdető kolhozosítási koncepció; gondoljunk csak Rákosi Mátyás 1948. augusztus 20-i kecskeméti beszédére. Ugyanakkor a jogi szabályozás — a tehetetlenségi erő következtében — még bizonytalan a feylelmi felelősség szövetkezeti jogi "reformját" illetően.

---

<sup>6</sup> Kertész István, aki a feylelmi felelősség kiváló ismerője, egy új munkajogi törvénykönyv feylelmi fejezetéről készített kodifikációs tanulmányában írja: e század első feléig terjedő időszakban a szerződési szemlélet uralmát mutatta az is, hogy a szokásjognak az Mtj. 1576. §-ában átvett rendelkezése lényegében a dolgozó súlyos szerződésszegése miatt a munkaviszony rögtön hatályú megszüntetését a dolgozó vétkessége nélkül is lehetővé tette. (A feylelmi felelősség. Kézirat, 1989. 1. p.)

<sup>7</sup> Mintaként a "HANGYA" kötelékébe tartozó szövetkezetek minta-alapszabályát vettem, de — lényegét tekintve — az Országos Központi Hitelszövetkezet tagjaként működő hitelszövetkezeti minta-alapszabály sem mutat jelentős eltérést. Részletesebben l. Galovits Zoltán: A magyar szövetkezeti jog. Grill, Bp., 1901.

A földbérleti szövetkezetekről szóló 12.000/1948. Korm.sz. rendelet és a földművelésszövetkezetek és földbérletiszövetkezetek termelőszövetkezeti csoportjainak szervezését biztosító és elősegítő 14.000/1948. Korm.sz. rendelet alapja még az 1947.XI. tc. volt. Ebből is adódott az az érdekes megoldás, amely szerint két szintűvé vált a szövetkezeti tag kizárását megalapozó jogszabályi rendezés. E szerint a termelőszövetkezeti (táblás, átlagelosztású, közösen termelő) csoportból ki lehetett zárni azt a tagot, aki az adott termelőszövetkezeti csoport szabályzatának rendelkezéseit megszegte, s azzal a csoportnak súlyos kárt okozott, vagy a csoport gazdálkodását akadályozta, illetőleg megnehezítette (alapszint). Viszont a termelőszövetkezeti csoportból ki kellett zárni azt a tagot, akit a földműves- vagy a földbérletiszövetkezet zárt ki tagjai sorából bármilyen okból (magasabb szint).<sup>8</sup>

Meg kell jegyezni, itt már megjelentek olyan kizárási okok, amelyek a szerződési fegyelem koncepciójától idegenek voltak. Így pl. a földbérletiszövetkezetből kizárható volt az a szövetkezeti tag, aki tékozló, iszákos, erkölcstelen vagy munkakerülő életmódot folytatott, vagy az ingatlant részben vagy egészben nem saját maga vagy családja művelte.<sup>9</sup>

Ennek az időszaknak a betetőzését az önálló mezőgazdasági termelőszövetkezetekről szóló 133/1950. (V.7.) MT sz. rendelet jelentette, amely kimondta, hogy "a fegyelmi vétségek megállapítására és a fegyelmi büntetések kiszabására háromtagú fegyelmi bizottságot kell alakítani". A röviden jelzett kétes értékű szabályozási folyamat tehát megteremtette az új "felelősségi fajtát", amely később egy felelősségi rendszer szerves részévé nőtte ki magát. Nem véletlenül, mert hogy, hogy nem, ebben az évben, pontosabban az év elején született meg a közületi vállalatok fegyelmi szabályzatáról szóló 34/1950. (I.27.) MT sz. rendelet is.

### *A második korszak (1951-1958)*

Ezt a korszakot az első Munka Törvénykönyve (1951. évi 7. sz. tvr.) nyitotta. A fegyelmi felelősséget teljesen a vétkességi elv alapjára helyezte, s a szerződésszegési felelősség fő vonásait, főként a munkavállalónak a munkaviszonya azonnali hatályú megszüntetésével összefüggő objektív kockázatviselését alapján kiiktatta. Ezzel a fegyelmi felelősség jellege szinte megegyezett a jogellenes magatartásért fennálló (deliktualis) felelősséggel.<sup>10</sup> Ezt a szemléletet vette át a mezőgazdasági termelőszövetkezeti jogi szabályozás is. Az ipari szövetkezetek pedig a szemléleten túl, a fejüket is a munkajog gillotinja alá tették a fegyelmi felelősségi jog területén (de egyéb területen is)

---

<sup>8</sup> A földművelésszövetkezetekről és a földbérletiszövetkezetekről szóló 14.000/1948. Korm.sz. rendelet 4.§-a.

<sup>9</sup> A földbérletiszövetkezetekről szóló 12.000/1948. Korm. sz. rendelet mellékleteként kiadott alapszabály 13. és 14. §-a.

<sup>10</sup> Kertész István: Kodifikációs tanulmány. 2. p.

1953-ban jelent meg az önálló mezőgazdasági termelőszövetkezetek és a III. típusú termelőszövetkezeti csoportok összevonását kimondó 1070/1953. (XI. 12.) Mth. sz. határozat, és mellékleteként a minta-alapszabály. Az utóbbi — alapítja meg Molnár Imre — tulajdonképpen első tételes forrása a termelőszövetkezeti fegyelmi jognak, minthogy a "jogalkotó fegyelmi bizottságokat" megszüntetve jogszabályi erővel rögzítette a termelőszövetkezeti tagok fegyelmi felelősségét.<sup>11</sup> Eluralkodott az a nézet, mely szerint a munkafegyelmet minden szövetkezeti tagnak be kell tartani, amelyet az alapszabály és a kiegészítő jogszabályok "nemcsak meggyőzés, hanem kényszer útján is" biztosítottak. A munkafegyelem megsértőjének kellett tekinteni azt a szövetkezeti tagot, aki hanyagul és lelkiismeretlenül végezte a rá bízott feladatokat, aki elfogadható ok nélkül távolmaradt a munkától, aki nem teljesítette az alapszabályban előírt kötelességeit, illetve bármely más módon megszegte az alapszabályt. De ide tartozott a munkaegységeknek (már ami a kötelezőket illetve) nem időben való teljesítése is.

A munkafegyelem megsértőjét a vezetőség a következőképpen büntethette:

- kötelezhette a rosszul végzett munka munkaegység jóváírása nélküli újbóli elvégzésére;
- figyelmeztetésben részesíthette;
- jegyzőkönyvi megrovást kaphatott;
- egy alkalommal legfeljebb öt munkaegységet a járandóságból le lehetett vonni.

A legsúlyosabb fegyelmi büntetés a kizárás volt (még ma is az). A közgyűlés a vezetőség javaslatára zárhatta ki a szövetkezet tagját. A kizárt tag felülvizsgálati kérelmet nyújthatott be az illetékes járási tanács végrehajtó bizottságához. Különböző a vezetőség fegyelmi határozata ellen a tag panasszal élhetett a közgyűlésnél, annak határozata ellen viszont további jogorvoslatnak nem volt helye.<sup>12</sup>

A kizárás fegyelmi büntetés jellegére vonatkozóan Medve Zsigmond adott "legtömörebb" megfogalmazást, mondván: "...a kizárás a legmagasabb fegyelmi büntetés".<sup>13</sup> A kizárás jogi hatályát vizsgálva pedig már akkor találkozhattunk olyan nézettel, hogy az lényegében véve megegyezik a vállalati munkaviszony fegyelmi úton történő azonnali hatályú megszüntetésével, az elbocsátással, s csak a jogkövetkezmények tekintetében — a tagsági jogviszony módosító hatása következtében — mutat attól némi eltérést.<sup>14</sup> Visszafogottan ugyan, de az ellenvélemény is hangot kaphatott. E szerint a kizárás fogalmát annyira mégsem lehet leszűkíteni, hogy az az elbocsátás fogalmával egyenlővé

<sup>11</sup> Molnár Imre: i.m. 31. p.

<sup>12</sup> Részletesen lásd: Medve Zsigmond: Mezőgazdasági termelőszövetkezeti jog. Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat, Bp., 1958. 222-227. p.

<sup>13</sup> Medve Zsigmond: i.m. 131. p.

<sup>14</sup> Farkas József: A termelőszövetkezeti tagok munkaviszonya. Jogtudományi Közöny, 1951., 437. p.

válják, miután a szövetkezeti tag a termelőszövetkezetbe, a közösségbe szervezettebben beletartozik, mint pl. a vállalati dolgozó a vállalat kollektívájába. Ennek oka – mondták akkor – a csoporttulajdonban, a tagsági jogviszonyban és a dolgozó parasztság életmódjának sajátosságában keresendő.<sup>15</sup>

A folyamatot azonban nem lehetett megállítani. 1953-ban ugyan a Nagy Imre féle program, s a rövid lélegzetű 1956-os forradalmi szakaszban alkotott önálló alapszabályok gátként jelentkeztek, de az MSZMP agrárpolitikai téziseit (1957) követően két év múlva már megszületett a mezőgazdasági termelőszövetkezetekre vonatkozó első általános és átfogó jogi szabályozás: az 1959. évi 7. sz. tvr., amely egyértelműen megfogalmazta a mezőgazdasági termelőszövetkezeti jog felelősségi rendszerének önálló intézményét: a termelőszövetkezeti jogi fegyelmi felelősséget. Pontosabban, a korszak végére kikristályosodott, a termelőszövetkezeti tagok fegyelmi felelősségére vonatkozó szabályok összessége pedig megalapozta a termelőszövetkezeti fegyelmi jogot. Mégpedig azzal az indoklással, hogy a fegyelmi felelősség alapjogviszonya az a sui generis jogviszony (a mezőgazdasági termelőszövetkezeti tagsági jogviszony), amelyik nem szerződéssel jön létre, hanem a kollektívába való befogadással, ami viszont sajátos erkölcsi és anyagi kötelezettségvállalással jár; a kollektívának pedig "társadalmi feladata" a nevelés. Ezzel a koncepcióval érkezünk a harmadik korszakba.

#### *A harmadik korszak (1960-1970)*

E korszak is két időszakra osztható: az első 1960-tól 1967-ig tartott, a második 1967-től 1970-ig (itt is pontosítani kell: a szövetkezeti törvény megjelenéséig) terjedt.

a) Az első időszakban a termelőszövetkezeti fegyelmi felelősség jogintézményét a 17/1960. (VII.27.) FM sz. rendelet mellékletként kiadott Termelőszövetkezeti Fegyelmi Szabályzat fogta össze. Az 1959. évi 7. sz. tvr. összesen két szakaszban jelezte a "fegyelmi ügyek" szabályozását, nevezetesen: ha a tag az alapszabályt vagy a munkarendet megsérti, vele szemben elsősorban nevelő jellegű társadalmi rendszabályt, szükség esetén fegyelmi felelősségre vonást kellett alkalmazni; a vezetőséget és az ellenőrzőbizottságot, illetőleg azok egyes tagjait pedig a közgyűlés fegyelmi határozattal elmozdíthatta, ha jogszabályt vagy alapszabályt sértő magatartást tanúsítottak (Tvr. 13., 56. §).

A szakirodalom ezt a lépést korszakalkotónak minősítette, miután a Tvr. ugyancsak két szakaszban (14-15. §), de a többi jogágazat hasonló intézményétől elkülönítve megfogalmazta a szövetkezeti tag kártérítési felelősségét is; és összefoglalóan a következőket állapította meg: "A magyar mezőgazdasági termelőszövetkezeti jogban – ha ugyan még forrongó és fejlődő állapotban is – de a büntetőjogi, polgári jogi és munkajogi felelősség mellett *kialakulóban van*

---

<sup>15</sup> Vörös József: A tag kizárása a mezőgazdasági termelőszövetkezetből. Jogtudományi Közlöny, 1959. 6. sz. 288-295. p.

jogrendszerünk negyedik felelősségi fajtája is: a mezőgazdasági termelőszövetkezeti jogi felelősség (később felelősségi rendszeren belüli intézmény, de erre visszatérünk).<sup>16</sup>

A már jelzett legismertebb, legátfogóbb monográfiák és tanulmányok ebben a szakaszban jelentek meg. *A jogintézmény kidolgozásának ez volt a fénykora.* Később már csak a finomítások és részletkérdések tisztázása érdekében adtak jelzéseket a szakírók, s majd az 1980-as évek legelejétől indult élesebb támadás a jogintézmény – mint a szövetkezeti tag státushelyzetétől idegen konstrukció – ellen.

Külön tanulmányra lenne szükség a jogintézmény kiteljesedése körülményeinek tisztázására és az akkori fegyelmi jog céljának és szerepének elemzésére. A végső cél egyértelmű volt: társadalmi-politikai elképzelések jogi eszközök felhasználásával is megvalósítandó kivitelezése; a szövetkezeti tag dolgozói státusának – tulajdonosi pozíciójával szembeni – "megerősítése". (Az új gazdasági mechanizmus ekkor még mozdonyfűst sem volt.) Így megjegyzésem csupán ennyi lehet: azok az "idealisztikus elképzelések", amelyek a mezőgazdasági termelőszövetkezeti fegyelmi jog társadalmi-politikai küldetésére irányultak, egyértelműen tévesnek bizonyultak.

b) A második időszak az 1967:III. törvénnyel (MgTv.) kezdődött. Az "új gazdasági mechanizmus" szellemében fogant, ma is hatályban lévő, bár végnapjait élő törvény abból indult ki, hogy a tagsági viszony keretében tevékenykedő tagok közösségében fegyelmezettséget nem nélkülöző szervezettségnek kell uralkodnia. Úgy a jogilag szabályozott kötelezettségek és erkölcsi normák megszegése nemcsak az elkövető fegyelmezetlenségét bizonyítja, de kihatással van a közösségi fegyelemre, szervezettségre is. Ezért a tagsági viszonnal összefogott kötelék hatalmat ad a fegyelmi jogkör gyakorló szövetkezeti szerveknek, hogy a szervezettség és a fegyelem ellen irányuló magatartásokat megfelelő módszerekkel és eszközökkel előzzék meg, s ha szükséges, alkalmazzák a felelősségre vonást is.

Ekkor még szó sem volt a magántulajdonosi pozíciójú szövetkezeti tagsági viszonyról. Ellenben a termelőszövetkezeti fegyelmi jog feladatának meghatározásakor már utalás történhetett a szövetkezeti tag kettős pozíciójára. Vagyis, a termelőszövetkezeti életviszonyok sajátosságából adódik, hogy a tag nemcsak a szövetkezeti közös munkában, de a szervezett közösségi életben különböző pozíciókban (pl. tulajdonosként is) részt vesz. Bár a szövetkezeti- és munkakollektívák életviszonyai sok vonatkozásban hasonlóságot mutatnak, a termelőszövetkezetekben nélkülözhetetlen fegyelem több mint munkafegyelem, az a termelőszövetkezeti közösség fegyelme. Célja pedig kizárólagosan a

---

<sup>16</sup> Nagy László: Mezőgazdasági termelőszövetkezeti jogi felelősség. Állam és Igazgatás, 1959. 8. sz.; Mezőgazdasági termelőszövetkezeti jog. Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat, Bp., 1960. 139-158. p.

nevelés.<sup>17</sup> Ezek a halvány kitételek semmit sem változtattak a lényegen: az alá- és fölérendeltségi viszonyt és a közösségi lét primátusát biztosító jogintézmény kiteljesedésén.

Ennek az időszaknak a végén – a már jelzett új gazdasági mechanizmus elméletének hatására – felerősödött az egyéb, tehát nem mezőgazdasági területen működő szervezetek szervezeti jellegének visszaállítását célzó törekvés. Egymást követően születtek meg azok a minisztertanácsi határozatok, amelyek végeredménye a szervezeti törvényt követő ágazati (zömében tvr. szintű) szabályozási rendszer.

A fegyelmi jog területén azonban megállt az idő, főleg a termelő típusú szervezetek kategóriájában. Az ipari szervezetekkel kapcsolatban a tételes jog még ma is azt a szemléletet tükrözi, mely szerint azok olyan ipari jellegű középüzemek, amelyekben a munkavégzési viszony dominál, és pedig úgy, hogy az jellegében nagyon közel áll a vállalati munkaviszonyhoz. Ami pedig az ipari szervezeti tagok munkavégzését illeti, azt a Munka Törvénykönyve rendelkezései és a tagsági viszonyból eredő sajátosságok figyelembevételével kell szabályozni.<sup>18</sup> A kereskedelmi, szolgáltató stb. szervezetekben pedig a szervezeti törvény és az ágazati tvr.-ek megjelenését követően a kettős jogviszony (tagsági + munkaviszony) sablonjával – amelyből még ma senki engednek egy tapodtat sem – a szervezeti tag fegyelmi felelősségét elmosták, illetőleg átmosták a munkajogba.

#### *A negyedik korszak (1971-1989)*

Ebben a korszakban éles időszakosok nincsenek, itt már a határok jobban elmosódnak. Az elméleti irányzatok szempontjából mégis két szakaszra osztható a korszak.

a) Az első időszakra (1971-től az 1980-as évek első harmadáig terjedően) – ahogyan azt már említettem – a szervezetek szervezeti jellegének legalábbis szavakban történő megerősödése, a szervezeti jognak, mint jogágnak (jogterületnek) a kiépülése, ezzel egyidőben a mezőgazdasági termelőszervezeti jognak – ágazati jogterületté alakulása következtében – szervezeti jogba való integrálódása jellemző a továbbmozgás és egy új, egységes szervezeti jogi szabályozás szükségszerűsége szempontjából.

A vizsgált jogintézményt jelentősen motiváló tényező volt annak az elméletnek a kidolgozása, hogy az államjogi-államigazgatásjogi, büntetőjogi és polgári jogi felelősségi rendszer mellett létezik a munkajogi és szervezeti jogi felelősségi rendszer is; s a két utóbbit az elmélet kidolgozója, Eörsi Gyula – a kollektíva jogi felelősségi rendszer gyűjtőfogalomkénti alkalmazásával – a

---

<sup>17</sup> Földes-Molnár-Seres-Veres: Mezőgazdasági jog II. Termelőszervezeti jog. Veres: Fegyelmi felelősség. Tankönyvkiadó, Bp., 1970. 338. p.

<sup>18</sup> Lásd részletesebben: A Munka Törvénykönyve Kommentárja I-II. kötet. Közgazdasági és Jogi Könyvtár. Bp., 1978.

represszív-reparatív felelősségi rendszer kategóriájában helyezett el.<sup>19</sup> De először nézzük meg a tételes szabályozás lényegét.

A szövetkezetekről szóló 1971:III. törvény (SzvTv.), bár az egységes szövetkezeti jogi szabályozás és a szövetkezeti jog megalapozása tekintetében kétségtelenül nagyon pozitív volt, de a vizsgált jogintézmény szempontjából, ha szabad ezt a kifejezést használnom: semmitmondónak bizonyult. Az 1977. évi 6. tvr. 17. §-ával megállapított hatályos törvényi szöveg szerint ugyanis: "A szövetkezet tagját — az egyes szövetkezeti ágazatokra vonatkozó jogszabályok rendelkezései szerint — fegyelmi felelősség terheli, ha a tagsági viszonyával kapcsolatos kötelességét vétkeesen megszegi, vagy szövetkezeti taghoz nem méltó magatartást tanúsít." A fegyelmi eljárás szabályait is az ágazati jogszabályok tartalmazzák.

Az idézett törvényi felhatalmazás azt jelentette, illetőleg jelenti ma is, hogy a mezőgazdaság és az ipar területén működő termelő típusú szövetkezetek a tagsági fegyelmi felelősség részletes szabályozásával rendelkeznek (az ipari szövetkezetekben a módosított és kiegészített 1971. évi 32. sz. tvr., valamint a végrehajtási rendelete alapján), míg a kereskedelmi és szolgáltató szövetkezetek jelzik (átveszik) ugyan a szövetkezeti törvény fegyelmi felelősségre vonatkozó generális szabályát, de a saját tvr.-ükben csak a szövetkezeti tisztségviselők fegyelmi vétségével és fegyelmi büntetéseivel foglalkoznak. (Itt most nem veszem sorba azokat az eltéréseket, amelyeket az egyes ágazati jogszabályok tartalmaznak, de szélső példákat említve: az iskolai szövetkezetekről és szövetkezeti csoportokról szóló minisztertanácsi rendelet szerint — szemben a törvényi rendelkezéssel — "a tagot fegyelmi felelősség nem terheli".)<sup>20</sup>

A kereskedelmi, szolgáltató stb. szövetkezetekben pedig a tagsági viszony a tag vétkees magatartására tekintet nélkül, a legsúlyosabb fegyelmi büntetés alkalmazásától eltekintve, egyoldalú szövetkezeti jognyilatkozattal is megszüntethető, törölhető (pl. ha a tag elveszti a tagsági viszonyához szükséges feltételt).<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Börsi Gyula a Polgári jogi kártérítési felelősség kézikönyve c. munkájában a represszív és reparatív felelősségi rendszerek mellett megkülönbözteti a represszív-reparatív felelősségi rendszert is (munkajogit és szövetkezeti jogit). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Bp., 1966.

<sup>20</sup> A fogyasztási, értékesítő és beszerző szövetkezetekről szóló 1971. évi 35. sz. tvr. 29. §-a szerint a szövetkezet tisztségviselője a tisztségéből folyó kötelezettségének vétkees megszegésével fegyelmi vétséget követ el. A fegyelmi büntetések: a) megrovás, b) szigorú megrovás, c) tisztségéből való elmozdítás. Az iskolai szövetkezetekről és iskolai szövetkezeti csoportokról szóló 16/1986.(V.16.) MT sz. rendelet egyenesen "tiltja" a fegyelmi felelősségrevonást. Lényegét tekintve ugyanazt deklarálja a lakásszövetkezeti tvr. [az 1977. évi 12. sz. tvr. 23. § (1) bek.] is: "A tagokat a lakásszövetkezettel szemben fegyelmi felelősség nem terheli."

<sup>21</sup> Pl. az 1971. évi 35. sz. tvr. 26. §-a szerint a szövetkezet a tagsági viszonyt megszüntetheti, ha a tag a) a szövetkezet érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető magatartást tanúsít, b) a szövetkezetnek szándékosan kárt okoz, c) tagsági viszonyból eredő kötelezettségeinek felróható okból tartósan nem tesz eleget. A takarékszövetkezetekről szóló 1978. évi 22. sz. tvr. 35. §-a a szövetkezet részéről történő tagsági viszony megszüntetést törleként jelzi.



A szövetkezeti és a mezőgazdasági termelőszövetkezeti törvény, valamint a többi ágazati tvr. fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályai kisebb-nagyobb módosításokkal és kiegészítéscikkkel a rendszerváltást is túléltek annak ellenére, hogy a szakirodalom már évek óta hangsúlyozottan követeli a modern követelményeknek és a klasszikus szövetkezeti elveknek megfelelő egységes szövetkezeti törvény megalkotását.<sup>22</sup>

b) A tételes jogi szabályozás stagnálásától függetlenül az 1980-as évektől alapjában véve két markánsabb nézet alakult ki a szövetkezeti tagok fegyelmi felelőssége kapcsán. Az egyik szerint: a fegyelmi és az anyagi felelősség egységesítésére (összevonására) van szükség; a másik szerint: a szövetkezeti tag tulajdonosi (mellérendeltségi) pozíciójából eredően a szövetkezeti jogban egyáltalán nincs szükség a fegyelmi felelősség jogintézményére.

Már 1980-ban Hegedűs István a "Szocialista vállalat" c. kiemelt kutatás keretében "A dolgozó kollektíva tagjának jogi felelőssége" címmel tanulmányt készített, amelynek rövidebb összefoglalója 1982-ben a Jogtudományi Közlönyben is megjelent.<sup>23</sup> Álláspontja szerint "az egységes rendszerű kollektíva-jogi felelősség azt jelenti, hogy nem tagozódódik fegyelmi, illetőleg anyagi felelősségre, egyben kiiktatásra kerülnek az anyajogok (büntető- és államigazgatási jog, valamint polgári jog) determinens hatású elemei. A két felelősségi jogi típus (fegyelmi, anyagi) ui. továbbélése az anyajogi felelősségnek. Ezek alól a munkakollektíva és annak adekvát jogági (kollektíva-jogi) feltételei között kicsúszik a talaj..."<sup>24</sup>

Ma már nincs értelme a kollektíva-jogágak (munkajog, szövetkezeti, de főleg termelőszövetkezeti jog) közeledésének "elméleti" kérdéseivel foglalkozni, s annak kritikájával sem, hogy a kollektíva tagja valójában nem a "munkáltatóval" áll jogviszonyban, hanem a munkaszervezettel, ami azonos a kollektívával stb. A kollektíva misztikus tulajdonlásának és munkáltatói pozíciójának spekulatív tételei lassanként a múltba vesznek. Ami azonban Hegedűs István fegyelmi felelősségi (pontosabban: egységes felelősségi) koncepcióját illeti, figyelemre méltó. Nemcsak azért, mert a fegyelmi és anyagi felelősség közötti különbséget megszünteti, hanem azért is, mert álláspontja szerint "a kollektíva-jogágak egységes felelősségi rendszere" is elképzelhető.

Eörsi Gyula találóan reagál a koncepcióra, mondván: a "szerző be akarja fejezni az anyajogtól — a polgári jogtól — való végleges elszakadást".<sup>25</sup> Vegyük

---

<sup>22</sup> Újvári József a munkajog területén is követeli a fegyelmi felelősség intézményének likvidálását. Nézete szerint a fegyelmi felelősség intézménye az államigazgatási szemlélet "legrútább kifejeződése". A munkaviszony fogalma. Kodifikációs tanulmány, 1989. (Kézirat)

<sup>23</sup> Hegedűs István elméletét lásd részletesen: A dolgozó kollektíva tagjának jogi felelőssége. Szocialista Vállalati Kut. Bp., 1980. A kollektíva-jogi felelősség a jogágak fejlődési távlatában. Jogtudományi Közlöny, 1982. 6. sz. 452-459. p.

<sup>24</sup> Hegedűs István: J.K. i.m. 457. p.

<sup>25</sup> Eörsi Gyula: Elméletek és álméletek a Jogtudományi Közlöny tulajdonjogi és felelősségi jogi száma kapcsán. Jogtudományi Közlöny, 1982. 11. sz. 841. p. Sárvölgy Tamás: A Jogi felelősség a népgazdaságban c. könyvében a dolgozói felelősség terén jelentős elméleti

figyelembe, hogy ekkor 1982-t írtunk. Egy tétova reformfolyamat már megindult, de még senki sem látta az alagút végét; a romantikus alkatú kutatók, ahogyan Eörsi Gyula jellemzi az egyik kutatói alkatot, azonban már görcsösen törekedtek a társadalmi-politikai skatulyán belüli másságra.<sup>26</sup> Hogy mennyire nehezen lehetett észrevenni az alagút végét jelentő, alig pislákoló fényt – gondolom – nem kell bizonyítanom, és ezért a "romantikus" elméletek is csak a skatulyán belül maradhattak.

A második nézet a kategorikus tagadás álláspontját képviselte (és képviseli ma is). Ennek lényege: *a fegyelmi felelősségnek a szövetkezeti jogban nincs sem társadalmi-politikai, sem jogi alapja*. Azon egyszerű oknál fogva, hogy a tulajdonosi mellérendeltségi viszony nem engedi meg a tőle idegen, az alárendeltségen alapuló fegyelmi felelősség létezését.<sup>27</sup>

Az árnyaltnak egyáltalán nem mondható tételt az az ellenállás szülte, amelyik azt vallotta, hogy a szövetkezeti tagnak deklaráltan (látszat-) tulajdonosi pozícióját legalább ne rontsuk tovább az (át)nevelést is szolgáló fegyelmi felelősségi jogintézménnyel (amire már a bevezetőben is utaltam). Valaminek az indulatos tagadása biztosan nem kedvez a tárgyilagosságnak. Nem beszélve arról a tényről, hogy a valódi tulajdonosi pozíció mellett is elképzelhető (de nemcsak elképzelhető, hanem ténylegesen létezik is) olyan rendszeres munkavégzésen alapuló alá-fölérendeltségi viszony a szövetkezet és tagja között, amely alapszabályi vagy belső szabályzati (akár munkamegállapodási) keretben indokoltá teszi a jelzett jogintézmény szűk körben való fenntartását.

Ezekkel a gondolatokkal be is fejezem a lezárt korszakokban a szövetkezeti jogi fegyelmi felelősséggel kapcsolatosan felszínre kerülő nézetek, álláspontok, de nem utolsó sorban a tételes jogi szabályozások nagyon vázlatos összefoglalását; a következő részben már a ma és a jövő igen sürgető jogalkotásával összefüggésben igyekszem elképzeléseimet röviden összegezni.

## II.

Kérdés, vajon miért kellett lezárni a negyedik "korszakot" 1989-cel akkor, amikor a régi jogszabályok még mindig hatályban vannak. Nézetem szerint azért, mert a jelzett évben valamennyi szövetkezeti kategória képviselői, de az elméleti szakemberek is egyetértettek abban, hogy a régi szabályozási rendszer tovább nem tartható. Az idejét múlt és korszerűtlen, nem adekvát a valós, de főleg a várható helyzettel. Ugyanakkor az Országos Szövetkezeti Tanács gondozásában elkészült egy olyan új egységes szövetkezeti törvény-koncepció,

---

előrelépésként értékelte Hegedűs István nézetét, azt ti. hogy egységes státuszviszonyokra épülő, vállalaton belüli felelősségi rendszert kell az Eörsi-féle kollektívelemélet alapján kialakítani. Akadémiai Kiadó, Bp., 1983. 137. p.

<sup>26</sup> Eörsi Gyula: i.m. 834. p.

<sup>27</sup> Lásd részletesebben Veres József: A szövetkezeti jogi alapintézmények de lege ferenda.

MJSZ Kiadványa, Bp., 1985. 57-62. p.

amelyet — módosításokkal és kiegészítésekkel ugyan — a szövetkezeti kongresszusok szabályozási alapként elfogadtak.

Ha csak kiindulási pontként kezelnénk az egységes szövetkezeti törvény-koncepciót, akkor is új korszak nyílt (remélhetőleg) a típus- és formakényszer nélküli, magántulajdonra épülő szövetkezetek zavartalan működése számára. Ami pedig a szövetkezetek és a szövetkezeti tagok felelősségét illeti, meggyőződésem, hogy *a jövőben sem kollektíva-jogági, sem szövetkezeti jogi felelősségi rendszerről nem beszélhetünk* — legalábbis a régi, totális formában. Már csak azért sem, mert a valódi tulajdonos szövetkezeti tag és szövetkezete belső kapcsolatainak természete erre már nem ad lehetőséget. (Itt jegyzem meg: nem vállalkoztam a szövetkezeti jogi felelősségi rendszer általános bírálataira, így megjegyzésemet csupán bizonyításra váró megnyilvánulásnak kérem minősíteni.) A kaptafánál maradván, *a szövetkezeti jogi fegyelmi felelősségi rendszert — törvényi szinten — el kell felejtenuünk*.

Az ex chatedra kijelentések a jog területén mégsem olyan csalhatatlanok (ezt már tudjuk), hogy azokat fenntartás nélkül el kell fogadnunk. Ezért nézzük meg azokat a neuralgikus pontokat, amelyek a fenséges tagadást zavarhatják. Ezek lehetnek:

- a szövetkezeti tag — belső munkamegállapodáson alapuló — szövetkezeten belüli rendszeres vagy időszakos (határozott idejű vagy meghatározott munka elvégzésére irányuló) munkavégzése;

- a tisztségviselési pozíció;

- a tagsági viszony kizárással történő megszüntetése.

a) Közhely: minden elmélet annyit ér, amennyit megvalósítanak belőle. Ez igaz, de pl. a 3450 ipari szövetkezet (köztük 400 "hagyományos" nagyszövetkezettel) a 180.000 rendszeres munkát végző tagjával, az 1341 mezőgazdasági szövetkezet 232.000 aktív, 585.000 nyugdíjas és járadékos tagjával (a belső vállalkozások ugrásszerű emelkedését is bekalkulálva) azért gondolkodásra készítheti a vitatott jogintézményt kategorikusan tagadókat.<sup>28</sup> A fel nem számolható szövetkezeti üzemi munka ugyanis engedelmességi kötelezettségen és utasítási jogon nyugvó dolgozói fegyelmet követel.

Az 1989-ben készült munka törvénykönyv-koncepció fegyelmi felelősség fejezetének indoklásában is az olvasható, hogy "megszűnik a fegyelmi büntetések rendszerének és követelményeinek büntetőjogias jellege". Ugyanakkor az új tervezet változatlanul a megelőző-nevelő célt tekinti a fegyelmi felelősség rendeltetésének, és ezért továbbra is a vétkességet tekinti a fegyelmi felelősség alapjának. A tervezet tehát a szerződési szabadság tágulása mellett sem iktat be dolgozói kockázatviselést jelentő megoldásokat.<sup>29</sup> De a munkajog területén is erősödnek azok a hangok, amelyek a munkajogi fegyelmi

---

<sup>28</sup> Az Országos Szövetkezeti Tanács kimutatása, 1990.

<sup>29</sup> Kertész István: i.m. "Általános indoklás". 9. p.

felelősségre vonatkozó szabályozási koncepció tarthatatlanságát hangsúlyozzák.<sup>30</sup>

A fegyelmi felelősségre vonás filozófiája megváltoztatásának igényére tekintettel sem rendelkezhet a szövetkezeti törvény a tag fegyelmi felelősségéről. Ellenben azokban a szövetkezetekben, amelyekben megmarad az üzem és az üzemi tevékenység, nem lehet akadálya annak, hogy alapszabályukban rögzítsenek olyan szövetkezeti jogosultságot, amely szerint a határozatlan vagy határozott időre szóló munkamegállapodás alapján rendszeres munkát végző azt a szövetkezeti tagot, aki vétkesen (elsősorban gondatlanul) nem tesz eleget a munkamegállapodásban (de nem a vállalkozóiban!), az alapszabályban rögzített kötelezettségének (nézetem szerint fegyelmi procedura kiiktatásával) figyelmeztethessék, megróhassák, végső soron a munkamegállapodást – jogorvoslati lehetőség mellett – felbonthassák, ami nem lehet közvetlen kihatással a szövetkezeti tagsági viszonyra. (A részletkérdések még kidolgozásra várnak.)

Nyitott kérdés a pénzbírság alapszabályi (munkamegállapodási) megfogalmazásának lehetősége. A ma hatályos, büjtött pénzbüntetés-jellegű és igen drasztikus, tehát komoly anyagi hátrányt jelentő fegyelmi büntetésekhez viszonyítva a nyíltan fogalmazott pénzbírság még mindig "tisztességesebb", mégha az a kapitalizmus "átkos intézménye" is.

Nézetem szerint a pénzbírság (pénzbüntetés) a tárgyalt téma vonatkozásában a látszólag egyenlő felek vagyoni egyenlőtlenségének legpregnánsabb kifejeződése. Abból kiindulva, hogy a munkaerőm, illetőleg a munkavégző képességem áruba bocsátása során talán mégis kifizetődőbb számomra (a másik fél oldaláról humánusabb is) a vétkes kötelezettségszegésemért kirótt pénzbírság kifizetése, mint az áru, munkavégző képességem, vevő híján (munkáltató hiányában) való parlagon hevertetése, (hogy ne használjam a rossz csengésű munkanélküli kifejezést). Ez különösen kifizetődőbb akkor, ha pl. a nyugat-európai államokban alkalmazott pénzbüntetésre gondolok, amely általában fél-, maximum egy napi munkabér erejéig terjedhet.

Egy újabb kérdés, ami szintén további kutatást igényel, az, vajon feltétlenül szükséges-e a fegyelmi vétség fogalmát meghatározni – akár alapszabály szinten is? A már említett munka törvénykönyv-tervezet szerint "fegyelmi vétséget követ el az a dolgozó, aki a munkaviszonyával kapcsolatos kötelezettségét vétkesen megszegi vagy a munkaköréhez nem méltó magatartást tanúsít". Ezzel szemben – amire már előbb utaltam is – elképzelhető, hogy a szövetkezeti tag munkamegállapodásban körülhatárolt kötelezettsége vétkes megszegésének jogi hátránya – fegyelmi eljárás és fegyelmi büntetés nevesítése nélkül – jogorvoslati lehetőséggel bekövetkezzék, ha azt (a joghátrányt) a szövetkezet alapszabályában vagy a munkamegállapodásban pontosan rögzítik.

---

<sup>30</sup> Pető Róbert: Egy eltűnt jogág nyomában. Személyzeti és munkaügyi menedzserfolyóirat. Bp., 1990. 12. sz. 38-44. p.

A szövetkezeti taghoz (munkajogban a munkakörhöz) nem méltó magatartás, mint fegyelmi vétség, lényegét tekintve, negatív erkölcsi magatartásnak a jog területére való átvitele és szankcionálása. Különben is, a hatályos fegyelmi jog alapján sem azért indít pl. egy ipari szövetkezet igazgatósága fegyelmi eljárást tagja ellen, mert szövetkezeti taghoz (munkaköréhez is) méltatlan magatartást tanúsít, hanem azért, mert többszöri figyelmeztetés ellenére — mondjuk — részegen ment be a munkahelyére, ott a munkáját nem tudta elvégezni, illetőleg olyan veszélyhelyzetbe hozhatja magát, amivel összefüggésben megjelenhet a szövetkezet kártérítési felelőssége is. Hogy a szövetkezeti tag magatartása valóban nem felel meg a szövetkezet által elvárható erkölcsi szintnek, az nem a jog szűkebb, hanem az erkölcs tágabb területébe illeszkedik.

Összefoglalva, a végső (de támadható) következtetésem az, hogy a munkáltató szövetkezet figyelmeztetheti tagját a munkamegállapodást sértő vétkes kötelezettségszegésére, belső szabályozás (munkamegállapodás) alapján esetleg pénzbüntetést is alkalmazhat; végső soron pedig a munkamegállapodást, jogorvoslati lehetőséggel, egyoldalú jognyilatkozattal fel is bonthatja. A szövetkezeti tag egyéb kötelezettsége megszegésének vétkes vagy vétlen, de jogszabály- vagy alapszabályellenes megszegése nem fegyelmi ügy, annak végső kicsengése (felhívást, figyelmeztetést követően) csakis a tagsági viszonynak szövetkezet általi egyoldalú megszüntetése lehet.

b) A szövetkezeti tisztségviselő fegyelmi felelőssége a hatályos jogunkban is jelentős mértékben eltér a vállalati vezetőkétől. Az eltérések részletezése nélkül a különbség lényege az, hogy a szövetkezetekben a tagok összessége, végső fokon a közgyűlés (vagyis belső szövetkezeti szerv) a tisztségviselő felettese. A szövetkezeti jogon belül pedig a termelőszövetkezeti és a kereskedelmi, szolgáltató stb. szövetkezeti tisztségviselő fegyelmi vétségének jogkövetkezménye területén jelentkezik eltérés. Ennek alapja a már említett kettős (szövetkezeti és munkajogi) jogviszony megléte. Szélső példát említve, ha egy ÁFÉSZ elnök a szövetkezetben végzett egyéb munkája mellett látja el tisztségét, abból való elmozdításnak vagy kizárásnak, mint leg súlyosabb fegyelmi büntetésnek, elvileg nincs közvetlen kihatása a munkaszerződése által meghatározott munkakörére; más a helyzet akkor, ha tisztségviselése egyben munkakört is jelent.

A termelőszövetkezetekben — függetlenül attól, hogy a tisztségviselés munkakör vagy sem — kizárás esetén a munkamegállapodás nem maradhat meg, nem élheti túl a tagsági viszonyt, miután az csupán a jogviszony egyik elemét konkretizálta. A tisztségből való elmozdításkor viszont, ha a tisztség egybe esik a munkakörrel, az elmozdított tisztségviselőnek új munka- vagy vállalkozási megállapodást kell kötni szövetkezetével; ha nem esik egybe, a korábbi megállapodás hatályban marad ugyan, de itt hiányzik a kettős (munka- és szövetkezeti) jogviszony a szövetkezeti tag vonatkozásában.

Még izgalmasabb kérdés a szövetkezeti tisztségviselő általános jogi felelőssége, melyet feltétlenül újra és új megközelítéssel kell szabályozni, de itt és most csak azt kívánom hangsúlyozni, hogy ha nem fogadható el a szövetkezeti jogi fegyelmi felelősség, mint a szövetkezeti közegetől idegen jogintézmény, akkor nem lehet a szövetkezeti tisztségviselőt "nagyhalként" a különleges fegyelmi jog lazább fonású hálójába befogni. Különböző is, a mindennapi életben a visszahívás, a felmentés, a leváltás és az elmozdítás olyan quasi szinonim fogalmak, amelyek kapcsán nehéz megmagyarázni, hogy miért éppen az elmozdítás a súlyos fegyelmi büntetés. Vagyis: az alkalmatlan vagy fegyelmezetlen tisztségviselőt vissza lehet hívni, fel lehet menteni stb. fegyelmi felelősségre vonás nélkül is, de erkölcsi és jogi felelősség konzekvenciájával.

c) A szövetkezeti tag kizárásának szabályozását a korszakok bemutatása során végig jeleztem. Most tehát csak a konklúziót kell megfogalmaznom. Eszerint: *a kizárás nem más, mint a szövetkezeti tag tagsági viszonyának szövetkezet részéről történő egyoldalú megszüntetése.* Annak az elvnek a kimondása, mely szerint a szövetkezet tagját csak fegyelmi úton, legsúlyosabb fegyelmi büntetésként lehet kizárni, látszólag igen tetszetős, de hamis alapon nyugszik. Egyrészt, mert a hatályos jogi szabályozás is csak a "hagyományos" nagy termelőszövetkezeteknél mondja ki ezt a tételt, másrészt azt a látszatot kelti, mintha a termelőszövetkezet valóban olyan közösség lenne, amelyik – más eszköz híján – csak fegyelmi úton veheti ki magából renitenskedő tagját. A gyakorlat viszont azt bizonyította, hogy a termelőszövetkezetek csodálatra méltó leleményességgel fedezték fel és alkalmazták azokat az "indirekt eszközöket", amelyekkel rákényszeríthették a persona non grata személyeket szövetkezetük elhagyására. Éppen ezért – a nagy vargabetű leírása után – vissza kell térnünk a kontraktuális felelősség alaptételéhez.

Az alaptétel szerint, ha a szövetkezeti tag a szövetkezeti törvényben, a szövetkezet alapszabályában rögzített kötelezettségének önhibájából (neki felróható módon), vagy a szövetkezeti tagsági viszony kritérium-feltételének (feltételeinek) önhibáján kívüli okból nem tud eleget tenni, el kell hagynia szövetkezetét, mivel megbontja azt az egyensúlyt, amelyik nélkülözhetetlen a szövetkezet törvényi és alapszabályi működéséhez. A szövetkezeti tag védelme érdekében viszont olyan törvényi tényállásokat és jogorvoslati lehetőségeket kell megfogalmazni (az alapszabályi szint garanciális szempontból kétséges), amelyek tökéletes biztosítékokat jelentenek a szövetkezetek részéről történhető visszaélések megakadályozására. Erre utal a már többször is jelzett szövetkezeti törvény-tervezeti koncepció is.

Teljesen más kérdés a szövetkezet és tagja közötti munkamegállapodás vétkes megszégése jogkövetkezményeinek szabályozási lehetősége. Itt figyelembe vehető az alá-fölérendeltségi viszonyból származó engedelmisségi kötelezettségre és utasítási jogra épülő vétkességi felelősség a kontraktuális felelősség keretében, amely azonban – ismételten hangsúlyozom – közvetlenül nem hat ki a szövetkezeti tagsági viszony léteire.

Befejezésül csak annyit: ez a mementó és jelzés értékű vázlat arra szolgálhat, hogy a szövetkezők és a jogalkotók a valóság talaján állva

megállapodásra jussanak a szövetkezetek területén érvényesíthető felelősségi rendszer kidolgozása során.

JOZSEF VERES

## DIE REGELUNG DER DISZIPLINÄRISCHEN VERANTWORTLICHKEIT IM GENOSSENSCHAFTSRECHT

(Zusammenfassung)

In der Studie werden die gesellschaftspolitischen Beweggründe des Erscheinens, der Entwicklung dann der Stagnation der genossenschaftsrechtlichen disziplinärischen Verantwortlichkeit in chronologischer Reihenfolge in Betracht genommen, zum Schluss werden die Ursachen der Unhaltbarkeit des vorliegenden Rechtsinstituts erörtert.

Der Verfasser lässt vier Epochen in der Regelung sehen: 1875-1950, 1951-1958, 1959-1970, 1971-1989.

In der ersten Periode, als die Mitglieder (Genossen) wirkliche Eigentümerposition gehabt hatten, hatte die disziplinärische Verantwortlichkeit keinen Spielraum, d.h. in den inneren Verhältnissen die Gleichordnung herrschte.

In der zweiten Periode, unter arbeitsrechtlichem Einfluss, wurde die disziplinärische Verantwortlichkeit auf Grund des Schuldprinzips geregelt, damit herrschte fast volle Übereinstimmung im Charakter zwischen den disziplinärischen und deliktischen Verantwortlichkeiten.

Die dritte war die Glanzperiode der Ausarbeitung und Vollentfaltung.

In dritte war die Glanzperiode der Ausarbeitung und Vollentfaltung.

In der vierten konnte man schon auch kritische Stimmen hören, z.B.: die im System einheitliche kollektiv-rechtliche Verantwortlichkeit kann nicht auf disziplinärische und materielle Verantwortlichkeiten geteilt werden; im Genossenschaftsrecht hat es keinen Sinn mehr, über disziplinärische Verantwortlichkeit zu sprechen.

Die Konzeption des einheitlichen Gesetzes über die Genossenschaften stärkt eine qualitativ andere Periode, in der eine neue genossenschaftliche Modell konstruiert wird, die das Privateigentum fördert, die auf dem Privateigentum beruht. In dieser Modell kann man weder über kollektiv-rechtliche noch genossenschaftsrechtliche Verantwortlichkeitssystem reden, mindestens in der alten, totalen Form. Die Veränderung der Philosophie der Verantwortlichmachung schliesst die gesetzliche Regelung der gegen dem

Eigentümer-Genosse richtende disziplinärische Verantwortlichkeit aus. Trotzdem gibt es neuralgische Punkte. Es sind wie folgt:

- die ständige oder vorübergehende Arbeitsleistung des Genossen innerhalb der Genossenschaft, auf Grund von Arbeitsabkommen;
- die Position der Funktionäre;
- der Verlust der Mitgliedschaft durch Ausschluss.

a) Diejenige Genossenschaften, in denen das Betrieb und die betriebliche Tätigkeit beibehalten wird, sollten die Möglichkeit haben, die auf Grund von Arbeitsabkommen arbeitsleistenden Mitglieder im Falle schuldhafter Pflichtverletzung zu mahnen, tadeln, letztenfalls das Arbeitsabkommen aufzulösen. Diese Möglichkeiten müssten in der Satzung mit Einspruchsmöglichkeiten geregelt werden, und die Auflösung könnte keinen unmittelbaren Eindruck auf das Weiterleben des Mitgliedschaftsverhältnisses machen.

b) Der disziplinierte, ungeeignete Funktionär könnte von seinem Posten abgesetzt werden, auch ohne disziplinärische Verantwortlichmachung, mit der Konsequenz der moralischen und generellen rechtlichen Verantwortlichkeit.

c) Im Falle des Ausschlusses sollte man zum Grundprinzip der vertraglichen Verantwortlichkeit zurückkehren. Wenn der Genosse die im Gesetz oder in der Satzung festgesetzten Pflichten aus eigenem Verschulden verletzt, oder ohne Verschulden nicht in der Lage ist, den Kriterien des Mitgliedschaftsverhältnisses nachkommen zu können, muss er die Genossenschaft verlassen. Es muss so sein, weil er das Gleichgewicht stört, das für das gesetz- und satzungsmässige Funktionieren der Genossenschaft unerlässlich ist. Im Interesse des Schutzes des Genossen sollten gesetzliche Tatbestände und Einspruchsmöglichkeiten formuliert werden, die geeignet wären, die eventuellen Missbräuche von genossenschaftlicher Seite zu verhindern.



## KOVÁCS ISTVÁN TUDOMÁNYOS MUNKÁINAK JEGYZÉKE

### *I. Monográfiák, könyvszerkesztések*

1

A községi bíró hatásköre és feladatai. Bp. 1948, Szikra. 24 p. /Falu és Város Könyvtára. 9./

2

A helyi tanácsok munkája és feladatai. (Cikkek a helyi tanács munkájáról és feladatairól. Szerk. — — , Molnár Tibor [etc.] Bp. 1951, Szikra. 196 p.

3

A burzsoá alkotmányosság válsága. Bp. 1953, Szikra. 243 p.

4

A magyar államigazgatási jog alapjai. Általános rész. (Szerk. Molnár Tibor. Írták: Szamel Lajos, ... — — , ...) Bp. 1953, Jogi és Államig. K. 264 p. /A Tanácsakadémia Tankönyve./

5

A magyar államjog alapjai. (Szerk. Molnár Tibor. Írták: Szamel Lajos, — — , Toldi Ferenc.) Bp. 1953, Jogi és Államig. K. 223 p. /A Tanácsakadémia Tankönyve./

6

Krise burz'oasni ústavnosti. Praha, 1956, Státní Nakladatelství Politické Literatury. 235, [5] p.

7

Beér János, — — : A Magyar Népköztársaság alkotmánya. Bp. 1959, Közgazd. és Jogi K. 205, [3] p.

8

A Magyar Tanácsköztársaság jogalkotása. (Szerk. biz. Halász Pál, — — , Peschka Vilmos.) [Az Államjog c. fejezet anyagát — — dolgozta föl.] Bp. 1959, Közgazd. és Jogi K. 399 p. 3 t.

9

A szocialista alkotmányfejlődés új elemei. (New elements of the socialist constitutional evolution.) Bp. 1962, Akadémiai K. 442 p.

10

Beér János, — — , Szamel Lajos: Gosudarstvennoe pravo Vengerskoj Narodnoj Respubliki. (Magyar államjog.) Moskva, 1963, Izd. Inostr. Lit. 703 p.

11

Az állampolgárok alapjogai és kötelelességei. (Szerk. biz.: Halász József, — — Szabó Imre. Bev. — — .) Bp. 1965, Akadémiai K. 630 p.

12

A szocialista alkotmányok fejlődése. (Szegeden, 1964. december 9-11. között rendezett államjogi konferencia anyaga. Szerk. — — .) Bp. 1966, Közgazd. és Jogi K. 221 p.

13

New elements in the evolution of socialist constitution. (A szocialista alkotmányfejlődés új elemei. Transl. by J. Decsényi.) Bp. 1968, Akadémiai K. 464 p.

14

Az emberi jogok dokumentumokban. Összeáll. — — , Szabó Imre. (Bev. tanulm. — — .) Bp. 1976, Közgazd. és Jogi K. 624 p.

15

Az emberi jogok dokumentumokban. Összeáll., (bev. tanulm.) — — , Szabó Imre. 2. [kieg.] kiad. Bp. 1980, Közgazd. és Jogi K. 647 p.

16

Az októberi dekrétumok és az első szovjet alkotmány. (Vál., szerk., bev. tanulm. — — . (Ford., jegyz. Tóth Károly.) Bp. 1980, Közgazd. és Jogi K. 271 p.

17

Állam- és jogtudományi enciklopédia. Főszerk. Szabó Imre. (Szerk. biz.: — — , Eörsi Gyula, Nagy Lajos.) 1-2. köt. Bp. 1980, Akadémiai K. 1776 p.

18

A Szovjetunió szövetségi alkotmányai. (Vál., szerk., bev. tanulm. — — . [Oroszból] ford., jegyz. Tóth Károly.) Bp. 1982, Közgazd. és Jogi K. 502 p.

19

Az európai népi demokráciák alkotmányai. (Szerk., bev. tanulm. — — . Ford., jegyz. Tóth Károly.) Bp. 1985, Közgazd. és Jogi K. 406 p.

20

A Magyar Népköztársaság alkotmányának fejlődése és az új alkotmány. 1-2. köt. [Kiad. az] MTA Állam- és Jogtud. Int. Bp. 1988. [9], 386, XXIV; [18], 388-569., XII lev. Mell. 262 p.

21

Nyugat-Európa alkotmányai. (Szerk., bev. tanulm. — — . Lektorálta Tóth Károly.) Bp. 1988, Közgazd. és Jogi K. 467 p. /Alaptörvények és Alkotmányok./

22

Alkotmány és alkotmányosság. (MTA Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának Tudományos Ülésszakán elhangzott előadások és hozzászólások. Budapest, 1988. május.) Szerk. — — . Bp. 1989, Akadémiai K. VIII, 189 p.

23

Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. (Szerk. — — , Tóth Károly.) Bp. 1990, Közgazd. és Jogi K. 446 p.

## II. Tanulmányok

24

Csehszlovákia közigazgatási reformjáról. [Írta: — — és a] BM Tanulm. Oszt. Munkaköz. Állam és Közigazgatás, 1949. 1. évf. 3-4. sz. 243-253. p.

25

A román néptanácsok. [Írta: — — és a] BM Tanulm. Oszt. Munkaköz. Állam és Közigazgatás, 1949. 1. évf. 1. sz. 58-64. p.

26

Államigazgatásunk átalakulásának alapelveiről. Állam és Közigazgatás, 1950. 2. évf. 3. sz. 155-170. p.

27

A szovjetek a Szovjetunió politikai alapja. Állam és Közigazgatás, 1950. 2. évf. 6. sz. 436-450. p.

28

A Sztálini Alkotmány nemzetközi jelentőségéről. Állam és Igazgatás, 1951. 3. évf. 11-12. sz. 565-573. p.

29

Mi a magyar alkotmány nemzetközi jogi jelentősége? /Észrevételek Buza László cikkére./ Jogtudományi Közlöny, 1952. 7. új évf. 12. sz. 534-536. p.

30

A Sztálini Alkotmány és a 19. Kongresszus. Jogtudományi Közlöny, 1952. 7. új évf. 12. sz. 521-526. p.

31

Népköztársaságunk alkotmányának következetes végrehajtásával a júniusi párhatározatok megvalósításáért. Állam és Igazgatás, 1953. 5. évf. 7-8. sz. 337-353. p.

32

— — , Toldi Ferenc: A tanácsulések előkészítése és lefolyása. A tanácsdemokrácia kérdéseiről. Tanulmányok a tanácsok működése köréből. Bp. 1953. 55-86. p. /Állam- és Jogtudományi Intézet Tudományos Könyvtára. 5./

33

Hozzászólás Világhy Miklós "Az új szakasz és a törvényalkotás elvi kérdései" c. előadásához. MTA Társadalmi-Történeti Tudományok Osztályának Közleményei, 1954. 5. köt. 1-4. sz. 258-267. p.

34

A hatáskörök elhatárolásának és a tömegkapcsolatok differenciálásának jelentősége a tanácsi szervezetben. Állam és Igazgatás, 1955. 7. évf. 6. sz. 301-321. p.

35

Tanácsaink továbbfejlesztésének elméleti alapjairól. MTA Társadalmi-Történeti Tudományok Osztályának Közleményei, 1955. 6. köt. 1-2. sz. 1-29. p.

36

Beér János, — — : Az állami szervek rendszere a szocialista államban. Állam és Igazgatás, 1955. 7. évf. 9. sz. 506-522. p.

37

A minisztertanács működési területei és helye állami szerveink rendszerében. Állam és Igazgatás, 1956. 8. évf. 6. sz. 332-347. p.

38

— — , Markója Imre: A bürokrácia ellen — az államigazgatás munkájának megjavításáért. Társadalmi Szemle, 1956. 11. évf. 9. sz. 13-32. p.

39

Az államigazgatás meghatározása. Az Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője, 1957. 1. köt. 1. sz. 67-93. p.

40

Az első szovjet alkotmányról. Magyar Tudomány, 1957. 2. köt. 11-12. sz. 493-511. p.

41

A magyar közjogi pozitivizmus és Buza László első monográfiái. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica, 1958. Tom. 5. Fasc. 1-15. 129-147. p.

42

Alkotmányunk és a Magyar Népköztársaság politikai alapja. Jogtudományi Közlöny, 1959. 14. évf. 7-8. sz. 337-350. p.

43

Konstitucija Vengerskoj Sovetskoj Respubliki. Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo, 1959. No. 12. 25-35. p.

44

Opredelenie gosudarstvennogo upravljenija. Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae, 1959. Tom. 1. Fasc. 1-2. 51-86. p.

45

Alkotmányunk fejlődése. Állam és Igazgatás, 1960. 10. évf. 8. sz. 566-580. p.

46

A magyar alkotmány fejlődése. Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője, 1960. 3. évf. 4. sz. 343-369. p.

47

The development of the Hungarian Constitution. Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae, 1962. Tom. 4. Fasc. 1-2. 1-41. p.

48

A tanácstörvény végrehajtása és tanácsaink továbbfejlődésének jogi kérdései. Állam és Igazgatás, 1962. 12. évf. 6. sz. 401-423. p.

49

Burzsoá és szocialista képviselő. Társadalmi Szemle, 1963. 18. évf. 2. sz. 15-26. p.

50

A gazdaság szerkezetének és vezetésének kérdései a szocialista alkotmányokban. (Előadás az Akadémia 1963. évi nagygyűlésén.) MTA Társadalmi-Történeti Tudományok Osztályának Közleményei, 1963. 13. köt. 3. sz. 345-367. p.

51

A gazdaság szerkezetének és vezetésének kérdései a szocialista alkotmányokban. Állam és Igazgatás, 1963. 13. évf. 6. sz. 415-431. p.

52

Voprosy struktury i rukovodstva hozajstvom v socialistic'eskih konstitucijah. Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae, 1965. Tom. 7. Fasc. 3-4. 340-360. p.

53

Democracy and legislation. Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae. Sectio Iuridica, 1966. Tom. 7. 37-49. p.

54

The development of the Hungarian Constitution. Recueils de la Société Jean Bodin. 27. Gouvernés et Gouvernants. Bruxelles, 1966. 245-321. p.

55

A gazdaság szerkezetének és vezetésének kérdései a szocialista alkotmányokban. A szocialista alkotmányok fejlődése. Bp. 1966. 99-124. p.

56

General problems of rights. Socialist concept of human rights. Bp. 1966. 7-26. p.

57

La notion de la loi, l'organisme législatif et les matieres législatives dans le systeme de droit actuel de Hongrie. Études en droit comparé. — Essays in comparative law. Bp. 1966. 11-31. p

58

A szocialista demokrácia problémái hazánkban. Demokrácia és jogalkotás. Állam és Igazgatás, 1966. 16. évf. 1. sz. 13-24. p.

59

A törvénykonceptió alakulása. (1966. március 25-én tartott akadémiai székfoglaló előadás.) MTA Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának Közleményei, 1966. 1. köt. 1-2. sz. 71-89. p.

60

Sistema istoc'nikov prava Vengerskoj Narodnoj Respubliki. Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae, 1967. Tom. 9. Fasc. 3-4. 241-277. p.

61

Les sources du droit de la République Populaire Hongroise. Revue Internationale de Droit Comparé, 1967. 655-674. p.

62

State and society. Information Hungary. Bp. 1968. 315-349. p.

63

La structure d'organisation des sciences hongroises. Le régime et les institutions de la République Populaire de Hongrie. Bruxelles, 1968. 42-58. p.

64

Állami és társadalmi rend. — Társadalmi szervezetek. Hazánk, Magyarország. Bp. 1970. 309-336. p.

65

La division des attributions créatrices de droit dans le système des organes centraux de l'État. Droit hongrois — droit comparé. (Études pour le 8e Congrès International de Droit Comparé) Bp. 1970. 219-233. p.

66

A társadalom gazdasági berendezkedése és az alkotmányjog. Gazdaság- és Jogtudomány, 1970. 4. köt. 3-4. sz. 405-423. p.

67

La formation et l'évolution du droit constitutionnel de la République Populaire Hongroise. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica, 1973. Tom. 20. Fasc. 3. 44 p.

68

A törvény és törvényerejű rendelet problematikájához. (Sur la problématique de la loi et du décret-loi.) Állam- és Jogtudomány, 1973. 16. köt. 3. sz. 333-391.

p.

69

Le droit constitutionnel. Introduction au droit de la République Populaire Hongroise. Paris, 1974. 33-72. p.

70

Negyedszázad a népi demokratikus alkotmányfejlődés útján (1949-1974). (Un quart de siècle sur le chemin du développement de la Constitution démocratique populaire /1949-1974/.) Állam- és Jogtudomány, 1974. 17. köt. 1. sz. 3-39. p.

71

Állam és társadalom. Hazánk, Magyarország. 2., átdolg. kiad. 1. köt. Bp. 1975. 273-301. p.

72

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés összehívásának közjogi alapjairól. Jogtudományi Közlöny, 1975. 30. új évf. 3-4. sz. 140-145. p.

73

A quarter of a century on the path of popular democratic constitutional development /1949-1974/. Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae, 1975. Tom. 17. Fasc. 1-2. 1-46. p.

74

Razvitie konstitucionnogo prava. Razvitie gosudarstva i prava na protjaz'enii isteksih 30 let v Vengerskoj Narodnoj Respublike. [Bp.] 1975. 141-173. p.

75

Le régime économique de la société dans la Constitution. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica, 1975. Tom. 22. Fasc. 5. 46 p.

76

Thirty years of Hungarian constitutional law. Development of the political and legal system of the Hungarian People's Republic in the past 30 years. [Bp.] 1975. 123-152. p.

77

On the problem of Act of Parliament and Law-Decree. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica, 1976. Tom. 23. Fasc. 4. 62 p.

78

Az államjog a jogrendszerben. Gazdaság- és Jogtudomány, 1977. 11. köt. 1-2. sz. 35-49. p.

79

Hungary. International encyclopedia of comparative law. Vol. 1. National reports. (Tübingen), [1978.] 13-27. p.

80

A Nagy Októberi Szocialista Forradalom 60. évfordulója és az új szovjet alkotmány. Állam- és Jogtudomány, 1978. 21. köt. 1. sz. 6-14. p.

81

State law in the legal system. Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae, 1978. Tom. 20. Fasc. 3-4. 275-295. p.

82

Teoretic'eskie voprosy razvitiya Vengerskoj konstitucii. Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo, 1978. 6. 85-94. p.

83

Az államiság objektív előfeltételei az államjogtudományban. Beér János emlékkötet születése 75. évfordulójára. Bp. 1981. 23-30. p.

84

Constitutional law. New traits of the development of state and legal life in Hungary. (Szeged, 1981.) 31-62. p.

85

A Szovjetunió kialakulása és a szövetségi alkotmány fejlődésének fő vonásai. A Szovjetunió szövetségi alkotmányai. Bp. 1982. 9-107. p.

86

Az állam társadalmi szerepének változásához. Jogtudományi Közlöny, 1984. 39. új évf. 8. sz. 431-440. p.

87

L'intégration des recherches sur l'administration publique dans la République Populaire Hongroise. Studia in honorem Ladislai Nagy septuagenarii. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica, 1984. Tom. 31. Fasc. 1-37. 199-207. p.

88

Változás /átalakulás/ az állam társadalmi és gazdasági szerepében. Társadalomkutatás, 1984. 3-4. sz. 13-21. p.

89

Alkotmány és társadalmi gyakorlat. Az Alkotmány a gyakorlatban. Bp. 1985. 13-30. p.

90

The development of the Constitution of the Hungarian People's Republic. Politics and public administration in Hungary. Bp. 1985. 3-69. p.

91

Az európai népi demokráciák alkotmányainak kialakulása és fejlődése. Az európai népi demokráciák alkotmányai. Bp. 1985. 9-62. p.

92

A magyar közjogtól a szocialista magyar alkotmányjogig. Magyar Jog, 1985. 32. évf. 3-4. sz. 208-225. p.

93

Konstitucionnye osnovy odnoszenij gosudarstva i obszcestva. Konstitucionnye osnovy dalnejszego razvitiya socialisticeskogo gosudarstvennogo upravlenija. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica, 1986. Tom. 35. Fasc. 1-7. 19-37. p.

94

A közigazgatás fejlesztésének tudományos megalapozása. 25 éves a Szegedi Akadémiai Bizottság. Ünnepi előadókülés, 1986. nov. 26. Szeged, [1986.] 43-51. p.

95

Államjog vagy alkotmányjog? Állam. Térkapcsolatok. Demokrácia. Bihari Ottó emlékülés. Pécs, 1987. 40-72. p.

96

Du droit public hongrois au droit constitutionnel socialiste hongrois. Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae, 1987. Tom. 29. Fasc. 3-4. 321-344. p.

97

Az alkotmánygondolat kialakulása, megszilárdulása Nyugat-Európában. Nyugat-Európa alkotmányai. Bp. 1988. 9-81. p. /Alaptörvények és Alkotmányok./

98

Franciaország. Nyugat-Európa alkotmányai. Bp. 1988. 261-298. p. /Alaptörvények és Alkotmányok./

99

Az alkotmányfejlődés elvi kérdései. (Questions of principle of constitutional development.) Magyar Tudomány, 1989. Új folyam 34. köt. 2. sz. 89-105. p.

100

Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybíróságig. Magyar Jog, 1989. 36. évf. 7-8. sz. 611-632. p.

101

Az állam és társadalom az új alkotmányokban. Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Bp. 1990. 11-54. p.



Constitutional guarantees, Constitutional Law Council, Constitutional Court. Emlékkönyv dr. Antalfy György egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica, 1990. Tom. 39. Fasc. 1-23. 111-133. p.

### *III. Konferenciák, egyéb publikációk*

103

Közigazgatási dolgozók közszépolitikai munkája. Falu és Város, 1948. 2. évf. 11. sz. 14-15. p.

104

Haladó jogi hagyományaink kérdéséről. [Az Akadémia Állandó Jogi Bizottságának ankétja.] 1-2. [rész.] Összeáll. — — Jogtudományi Közlöny, 1952. 7. új évf. 3. sz. 90-94. p., 4. sz. 144-149. p.

105

A [Magyar Tudományos Akadémia] Jogi Állandó Bizottság[ának] munkájáról. MTA Társadalmi-Történeti Tudományok Osztályának Közleményei, 1952. 2. köt. 93-101. p.

106

Államszervezetünk fejlődésének elméleti alapjairól. 1955. május 19-én tartandó előadásának fontosabb tételei. (Szeged, 1955), Stencil soksz. 3 p.

107

[Hozzászólás az államjogi és államigazgatási jogi szakosztály ülésén elhangzott előadásokhoz. Összefoglalás.] A Magyar Jogász Szövetség 5. Kongresszusa. Siófok, 1958. (Bp. 1958.) 153-156. p.

108

Az Alkotmány 10. évfordulójára rendezett jogász-konferenciáról. MTA Társadalmi-Történeti Tudományok Osztályának Közleményei, 1960. 10. köt. 1-2. sz. 109-114. p.

109

[Hozzászólás Kalmár László: A tanszékvezetői munka tartalmi kérdései az egyetemen című előadásához.] Felsőoktatási Szemle, 1961. 10. évf. 10. sz. 580-584. p.

110

Wittman Tibor, — — : A szegedi Akadémiai Napokról. Magyar Tudomány, 1961. 6. köt. 7-8. sz. 472-477. p.

111

Antalfy György: Állam és alkotmány az athéni demokráciában. (Lektorálta Beér János, Hahn István, — — .) Bp. 1962, Közgazd. és Jogi K. 297, [3] p.

112

Maday Pál: Szarvas története. (Lektorálták: Sarlós Márton, — — .) Szarvas, 1962, (Szarvas Község Tanácsa VB.) 519 p. 15. t.

113

Kritikai tanulmányok a modern polgári jogelméletről. (Szerk. Szabó Imre. Lektorálták: — —, Kulcsár Kálmán [stb.]) Bp. 1963, Akadémiai K. 510 p.

114

Általános szervezélmélet és ágazati szervezéstan. Vitaösszefoglaló. A tudományos szervezés kérdései. A gyöngyösi Szervezéstudományi Ankét. Bp. 1965. 149-155. p.

115

Dallos Ferenc: A tanácsok a szocialista demokrácia szervei. [Ism.] Állam és Igazgatás, 1965. 15. évf. 3. sz. 281-287. p.

116

[Introduction to the 3rd part, Constitutional law of "Bibliography of Hungarian legal literature 1945-1965".] Bibliography of Hungarian legal literature 1945-1965. Bp. 1966. 47-50. p.

117

La participation à l'administration locale en tant qu'un moyen d'encourager la mise en oeuvre des droits de l'homme. Cycle d'Études sur la Participation à l'Administration Locale Considérée Comme un Moyen de Favoriser les Droits de l'Homme. Budapest, 14 au 27 juin 1966. Nation Unies. SO 216/3 (10) EUR 1966. Dokument de Base A. 62 p.

118

Le mécanisme du pouvoir politique et le système représentatif dans la République Populaire Hongroise. 7e Congrès Mondial de l'Association Internationale de Science Politique. Bruxelles, 18-23. Sept. 1967. 22 p.

119

Le régime économique de la société et le droit constitutionnel. Société de législation comparé. Deuxième rencontre juridique franco-hongroise. Paris, 2-5 juin 1970. Paris, 1970. [Soksz.] 33 p.

120

Les tendances actuelles de la répartition des fonctions législatives entre le Parlement et le Gouvernement. 8e Congrès International de Droit Comparé. Pescara, septembre 1970. [Bp. 1970.] 18 p.

121

Buza László. 1885-1969. [Nekrológ.] Magyar Tudomány, 1970. 15. köt. 6. sz. 450-452. p.

122

A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata. [Az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetében — — irányításával és szerkesztésében készült tervtanulmány.] Gazdaság és Jogtudomány, 1972. 6. köt. 207-223. p.

123

L'intégration des recherches sur l'administration publique dans la République Populaire Hongroise. [Colloque International C.N.R.S. La recherche administrative en Europe. Paris 15-17. novembre 1973.] Bp. - Paris, 1973, [Soksz.] 20 p.

124

Les nouveaux traits du développement du système politique en Hongrie. (Association Internationale de Science Politique, 9e Congrès Mondial. Montreal, 19 août - 25 août 1973. Rapport National.) Montreal, 1973. Soks. 18 p.

125

Discours préliminaire. — Discours de clôture. Les orientations principales des recherches sur l'administration publique. Conférence internationale, Szeged, 4-6 juin 1975. Bp. 1977. 113-120. p. /A Közigazgatás Fejlesztése./

126

Az urbanizáció hatása a közigazgatásra az európai szocialista /KGST/ államokban. (Szerk. Berényi Sándor. Előszó: — — .) Bp. 1978, Közgazd. és Jogi K. 453 p.

127

[Hozzászólás a Magyar Tudományos Akadémia közgyűlésén elhangzott előadásokhoz.] Az 1970-es évtized a magyar történelemben. (A Magyar Tudományos Akadémia 1980. május 7-i közgyűlésének anyaga.) Bp. 1980. 231-242. p.

128

Alkotmány. — Alkotmányosság. — Államjog. — Államjogtudomány. [Lexikoncikkek.] Állam- és jogtudományi enciklopédia. 1. köt. Bp. 1980. 7-43. p., 43-48. p., 284-305. p., 306-336. p.

129

Magyarország alkotmánya. — Országgyűlés. [Lexikoncikkek.] Állam- és jogtudományi enciklopédia. 2. köt. Bp. 1980. 1083-1092. p., 1291-1296. p.

130

Az állami főhatalom gyakorlása és a választási rendszer alapjai. Bp. 1981, MTA Állam- és Jogtud. Int. Soks. 25 p.

131

Bihari Ottó. 1921-1983. [Nekrológ.] Magyar Tudomány, 1983. Új folyam 28. köt. 6. sz. 477-479. p.

132

Szabó Imre 70 éves. Jogtudományi Közlöny, 1983. 38. új évf. 2. sz. 65-68. p.

133

Társadalmi-gazdasági változások és településstruktúránk fejlődése. (Bev., zárószó: — — .) Kiad. a Szegedi Akadémiai Bizottság. Békéscsaba, 1983. 203 p.

134

En l'honneur M. le Professeur Imre Szabó, membre de l'Académie à l'occasion de son 70e anniversaire. Legal theory, comparative law. Studies in honour of professor Imre Szabó. Bp. 1984. 1-11. p.

135

Előszó helyett. A termelési tényezők koncentrációja és a gazdasági hatékonyság az élelmiszergazdaságban. (Szegedi Akadémiai Bizottság Jog- és Gazdaságtudományi Szakbizottsága tudományos tanácskozása. Kecskemét, 1985. ápr. 12.) Kecskemét, 1985. 1-4. p.

136

Le mecanisme des reformes administratives. /Rapport général./ International Academy of Comparative Law. 12th International Congress of Comparative Law. Sydney/Melbourne, 18-26 August, 1986. 29 p.

137

Deák "Adalék"-a és a magyar közjog. Utószó és jegyzetek Deák Ferenc "Adalék a magyar közjoghoz" című könyvéhez. Deák Ferencz: Adalék a magyar közjoghoz. (Reprint kiad. Bp. 1987.) [191-315]. p.

138

En guise d'introduction. Études de droit constitutionnel hongrois. Rapports nationaux préparés pour le 2. Congrès mondial de l'Association internationale de Droit constitutionnel /Paris, Aix-en-Provence, 1987/. Bp. 1987. 5-22. p.

#### *IV. Tankönyvek, jegyzetek*

139

Magyar alkotmányjog. 1950/51. tanév, 1-2. félév. Szeged, 1951, [Soksz.] 40, 184 p. /Szeged, Egyetem. Jogi Kari Jegyzet./

140

Beér János, — — , Szamel Lajos: A Szovjetunió és a népi demokráciák alkotmányjoga. [Egyetemi jegyzet. 1951/1952. tanév. 1. félév.] Bp. 1951, Tankönyvkiadó. 108 p.

141

Beér János, — — , Szamel Lajos: A Szovjetunió és a népi demokráciák alkotmányjoga. Szerk. Beér János. 1-2. rész. Bp. 1952, Tankönyvkiadó. 229 p. /Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jegyzetei./

142

— — , Medve Zsigmond: Szovjet állam és jogtörténet. (Bp. 1953, Felsőokt. Jegyzetellátó. 182 p. /Eötvös Loránd Tudományegyetem Jogi- és Államtudományi Kar./

143

Magyar államigazgatási jog. Egyetemi jegyzet. Szerk. Beér János. A munkaközösség tagjai: Beér János, ... — — , Martonyi János [etc.] Bp. 1954, Felsőokt. Jegyzetellátó. 788 p.

144

A Magyar Népköztársaság társadalmi rendje. Egyetemi jegyzet. Bp. 1954, Felsőokt. Jegyzetellátó. 57 p.

145

Magyar államigazgatási jog. Általános rész. 1. [köt.] (Szerk. Beér János. Szerzők: ... — — , Martonyi János [etc.]) Bp. 1955, Felsőokt. Jegyzetellátó. 105 p. /Állam- és Jogtudományi Karok [Jegyzetei]./

146

Magyar államigazgatási jog. Általános rész. 2. [köt.] (Szerk. Beér János. Szerzők: ... — — , Martonyi János [etc.]) Bp. 1955, Felsőokt. Jegyzetellátó. 107-278. p. /Állam- és Jogtudományi Karok [Jegyzetei]./

147

Magyar államigazgatási jog. Különös rész. [1. köt.] (Szerk. Beér János. Szerzők: ... — — , ... Martonyi János [etc.]) Bp. (1955), Felsőokt. Jegyzetellátó. 65 p. /Állam- és Jogtudományi Karok [Jegyzetei]./

148

Magyar államigazgatási jog. Különös rész. 2. [köt.] (A munkaközösség tagjai: ... — — , Martonyi János [etc.]) Bp. 1955, Felsőokt. Jegyzetellátó. 66-218. p. /Állam- és Jogtudományi Karok [Jegyzetei]./

149

Beér János, — — , Szamel Lajos: Magyar államjog. (1-14. fejezet) Bp. 1955, Felsőokt. Jegyzetellátó. 232 p. /Tudományegyetemek Állam- és Jogtudományi Karainak Jegyzetei./

150

Beér János, — — , Szamel Lajos: Magyar államjog. Függelék: /A Magyar Népköztársaság Alkotmánya. Az országgyűlés ügyrendje./ Bp. 1955, Felsőokt. Jegyzetellátó. 26 p. /Tudományegyetemek Állam- és Jogtudományi Karainak Jegyzetei./

151

Beér János, — — , Szamel Lajos: Magyar államjog. (15-28. fejezet.) 1955/56. tanév 2. félév. Bp. 1956, Felsőokt. Jegyzetellátó. 295 p. /Tudományegyetemek Állam- és Jogtudományi Karainak Jegyzetei./

152

Beér János, — — , Szamel Lajos: Magyar államjog. /Rövidített jegyzet./ Bp. 1956, Felsőokt. Jegyzetellátó. 275 p. /Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar./

153

Beér János, — — , Szamel Lajos: Magyar államjog. Röví. jegyzet. 2. rész. 1956/57. tanév 2. félév. Bp. 1957, Felsőokt. Jegyzetellátó. 140 p. /Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar./

154

Magyar államigazgatási jog. Általános rész. 1956/57. tanév levelező tagozat 2. évf. hallgatói részére. Szerk. Beér János. (Szerzők: ... — — , Martonyi János [etc.]) Bp. 1957. Felsőokt. Jegyzetellátó. 278 p. /Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar./

155

Magyar államigazgatási jog. Különös rész. 3. évf. levelező hallgatók részére. Szerk. Beér János. (A munkaközösség tagjai: ... — — , Martonyi János [etc.]) Bp. 1957, Felsőokt. Jegyzetellátó. 218 p. /Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar./

156

Államigazgatási jog. 1. Általános rész. (Szerzők: ... — — , Martonyi János, ...) Bp. 1958, Felsőokt. Jegyzetellátó. 328 p. /Tudományegyetemek Állam- és Jogtudományi Kar [Jegyzetei]./

157

Államigazgatási jog. 2. Különös rész. (Szerzők: ... — — , Martonyi János, ...) Bp. 1958, Felsőokt. Jegyzetellátó. 236 p. /Tudományegyetemek Állam- és Jogtudományi Kar [Jegyzetei]./

158

Beér János, — — , Szamel Lajos: Magyar államjog. Egyetemi tankönyv. Bp. 1960, Tankönyvkiadó. 555 p.

159

Magyar államjog. 1. köt. Szeged, 1977, (JATE Sokszt.) IV, 322 p. /József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar./

160

Magyar államjog. 2. köt. Szeged, 1978, (JATE Sokszt.) IV, 310 p. /József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar./

161

Magyar államjog. 1. köt. (2. kiad.) Szeged, 1982, (JATE Sokszt.) 305 p. /József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar./

162

Magyar államjog. 2. köt. 2., átdolg. kiad. Szeged, 1987, (JATE K.) IV, 345 p. /József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar./

163

Magyar alkotmányjog. 1. köt. Szeged, 1990, (JATE K.) IV, 380 p. /József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar./

## TARTALOMJEGYZÉK

### INHALTSVERZEICHNIS — TABLE DES MATIÈRES — TABLE OF CONTENTS

|   |     |
|---|-----|
| <i>Nagy Ferenc: Előszó</i> .....  | 5   |
| <i>Ádám Antal: A tömegközlés alkotmányjogi vonatkozásairól</i> .....  | 7   |
| Les cadres constitutionnels des mass médias et la<br>presse (Résumé) .....  | 19  |
| <i>Balázs József: Magyarország népességének alakulása</i> .....   | 21  |
| Die Bevölkerungsentwicklung von Ungarn .....  | 31  |
| <i>Blazovich László: Ludovicus (Crijevic) Tubero jogszemlélete</i> .....  | 41  |
| Die Rechtsanschauung von Ludovicus (Crijevic) Tubero<br>(Zusammenfassung) .....   | 52  |
| <i>Blutman László: The Individual's Duties: a Case Study in<br/>    International Human Rights Law</i> .....                                  | 53  |
| <i>Cséka Ervin: A bizonyítást kizáró szabályok a büntető<br/>    eljárásjogban</i> .....  | 71  |
| Les règles d'exclusion relatives des preuves dans la procédure<br>pénale (Résumé) .....   | 95  |
| <i>Czúcz Ottó: Garantiertes Grundeinkommen — eine neue<br/>    Wunderwaffe der Sozialpolitik</i> .....  | 97  |
| <i>Gombos Katalin: From Traditional Fundamental Rights to the<br/>    Modern Concept of Civil Liberties</i> .....                             | 107 |
| <i>Holló András: A hatalommegosztás, mint "alkalmazott alapelv" az<br/>    alkotmánybíráskodás kialakulása tükrében</i> .....                 | 119 |
| The Dividing of Power as an Applied Basic Principle in<br>the Mirror of the Development of the Constitutional<br>Jurisdiction (Summary) ..... | 129 |
| <i>Jakab Éva: Aediles curules. (Róma rendészeti igazgatása és<br/>    ennek hatása a magánjog fejlődésére.)</i> .....                         | 131 |
| Aediles curules (Zusammenfassung) .....   | 155 |
| <i>Kemenes Béla: A fogyasztói érdekvédelmet szolgáló ombudsman<br/>    intézménye</i> .....   | 157 |
| Institut des Ombudsmannes zum Schutz des<br>Verbraucherinteresse (Zusammenfassung) .....  | 165 |
| <i>Kiss Barnabás: A svéd alkotmányfejlődés főbb elemei</i> .....  | 167 |
| The Main Elements of the Development of the Swedish<br>Constitution (Summary) .....   | 176 |

|   |     |
|---|-----|
| <i>Kónyáné Simics Zsuzsa: A blankettákkal kapcsolatos problémák</i>           |     |
| rövid elemzése .....  | 179 |
| A Short Analysis in Connection with General Conditions of                     |     |
| Contract (Summary) .....  | 192 |
| <i>Lichtenstein József: Adalékok a bírói szervezet alkotmányos</i>            |     |
| reformjához .....   | 193 |
| Beiträge zur verfassungsmässigen Reform der                                   |     |
| Gerichtsorganisation (Zusammenfassung) .....                                  | 207 |
| <i>Merényi Kálmán: A rablás bűncselekményének viktimológiai</i>               |     |
| kérdései .....  | 209 |
| Die viktimologische Fragen von Raubverbrechen                                 |     |
| (Zusammenfassung) .....   | 224 |
| <i>Molnár Imre: Culpa-fogalom a klasszikus római jogban, különös</i>          |     |
| tekintettel a szerződésen kívüli és a stricti iuris                           |     |
| szerződésekkel keletkezett károk esetére .....                                | 225 |
| Der Begriff der Culpa in dem klassischen römischen Recht                      |     |
| mit besonderer Rücksicht auf den Fall der bei den                             |     |
| außerverträglichen und bei den stricti iuris                                  |     |
| Verträgen entstandenen Schäden (Zusammenfassung) .....                        | 243 |
| <i>Nagy Ferenc: Alkotmány – szabadságelvonás – büntetvégrehajtás .....</i>    | 245 |
| Verfassung – Freiheitsentziehung – Strafvollzug                               |     |
| (Zusammenfassung) .....   | 261 |
| <i>Papp Ignác: Az általános államtanról .....</i>                             | 263 |
| Über die allgemeine Staatslehre (Zusammenfassung) .....                       | 277 |
| <i>Ruszoly József: A választási bíraskodás korszerű alapvetése.</i>           |     |
| Az 1851. március 12-i német szövetségi törvény                                |     |
| (Wahlprüfungsgesetz) létrejötté .....   | 279 |
| Grundlegung der moderner Wahlprüfung. Die Entstehung des                      |     |
| bundesdeutschen Wahlprüfungsgesetzes vom 12. März 1951                        |     |
| (Inhaltsübersicht) .....  | 297 |
| <i>Stipta István: Vármegyei reform a törvényhozás előtt (1844-1848) .....</i> | 315 |
| Die Komitatsreform vor der Gesetzgebung (1844-1848).                          |     |
| (Zusammenfassung) .....   | 330 |
| <i>Szamel Lajos: Az állampolgársági jog közjogi (alkotmányjogi és</i>         |     |
| közigazgatási jogi), illetve magánjogi jellegéről .....                       | 333 |
| <i>Szentpéteri István: Az alkotmányfejlődés formáció- és modernizáció-</i>    |     |
| elméleti értelmezései .....   | 345 |
| <i>Takács Imre: A kisebbségi jogok a nemzetközi szerződésekben .....</i>      | 359 |
| Minorities' rights in the International Pacts (Summary) .....                 | 382 |
| <i>Tamás András: Regulation by Law and Regulation by Government</i>           |     |
| in the Rule of Law and the Technical Theory of                                |     |
| Jurisprudence .....   | 383 |
| <i>Tóth Károly: Finnország kormányformájának főbb vonásai .....</i>           | 397 |
| Main Features of Government's Form in Finland (Summary) .....                 | 412 |



|   |     |
|---|-----|
| Tóth Lajos: Földjogi viszonyaink rendezésének főbb dilemmái .....                                       | 413 |
| Die Hauptdilemmata der Regelung der Bodenverhältnisse in<br>Ungarn (Zusammenfassung) .....              | 421 |
| Veres József: A fegyelmi felelősség szabályozása a szövetkezeti jogban .....                            | 425 |
| Die Regelung der disziplinärischen Verantwortlichkeit im<br>Genossenschaftsrecht (Zusammenfassung)..... | 441 |
| Kovács István tudományos munkáinak jegyzéke .....   | 443 |



Készítette a JATEPress  
6722 Szeged, Petőfi S. sgt. 30–34.

JATE Állam-és Jogtudományi Kara  
Felelős kiadó: Dr. Nagy Ferenc  
Felelős szerkesztő: Dr. Tóth Károly  
Szeged, 1991